Die österreichische Bundesversammlung

nach dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz vom 1. X. 1920 und den Verfassungsnovellen vom 30. VII. 1925 und vom 7. XII. 1929. Mit einem Vergleich mit der schweizerischen und der deutschen Verfassung.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Rudolf Gieron
Diplom-Kaufmann

Druck von Reinhard Meyer, Ratibor.

1930

Die österreichische Bundesversammlung

nach dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz vom 1. X. 1920 und den Verfassungsnovellen vom 30. VII. 1925 und vom 7. XII. 1929. Mit einem Vergleich mit der schweizerischen und der deutschen Verfassung.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich Wilhelm Universität zu Breslau

vorgelegt von

Rudolf Gieron
Diplom-Kaufmann

Druck von Reinhard Meyer, Ratibor.

Gedruckt mit Genehmigung der
rechts- u. staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimrat Prof. Dr. Helfritz.

Meinem lieben Vater.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vormerkung 1
Begriff der Bundesversammlung 3
a) Die Einheit der Kammern im Zweikammersystem . . . 3
b) Die Vereinigung der Kammern zu einem Kollegium im Zweikammersystem 4
c) Der Begriff der österreichischen Bundesversammlung . . 5

I. Teil.

Geschichtliche Darstellung.

A. Vereinigung der Kammern im alten österr. Kaiserreich . . 8
B. Entstehungsgeschichte der Bundesversammlung 9
1. Gegensatz zwischen Bund und Ländern und die Parteien in Österreich 10
2. Die provisorischen Verfassungen Österreichs 12
3. Die Verfassungsentwürfe im Hinblick auf den Gedanken der Bundesversammlung 13
a. Der erste christlichsoziale Verfassungsentwurf . . . 14
b. Der „Vorentwurf Mayr zweite Fassung“ 15
c. Die Entwürfe der Großdeutschen und der sozialdemokratischen Partei 17
d. Der Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses . 17
e. Der zweite christlichsoziale Verfassungsentwurf . . 22
f. Der Entwurf des Verfassungs-Unterausschusses . . . 23
4. Die österreichische Bundesversammlung als Kreationsorgan des Bundespräsidenten nach der Bundesverfassung von 1920 24
a. Die eigentliche Ursache für die Einsetzung der Bundesversammlung 24
b. Die staatsrechtliche und politische Bedeutung der Bundesversammlung als Kreationsorgan 25
c. Die Wahlpraxis der Bundesversammlung 28
5. Die Bundesverfassungsnovelle vom 7. XII. 1929 . . . 33

II. Teil.

Die österreichische Bundesversammlung nach dem heutigen Verfassungsrecht.

Seite

C. Die Bundesversammlung im österreichischen Zweikammersystem 36
1. Die Kammern in Österreich 36
a. Die Zusammenstezung der Kammern 36
b. Die Kompetenzverteilung zwischen den Kammern . . 38
2. Die Stellung der Bundesversammlung im System, gemessen an ihren Kompetenzen 40
3. Die internen Verhältnisse der Bundesversammlung . . 42
4. Form und Zweck der parlamentarischen Tätigkeit der Bundesversammlung 44
5. Die Natur der Bundesversammlung 46
D. Die Organisation der Bundesversammlung 47
1. Die Zusammensetzung der Bundesversammlung . . . 47
2. Die Geschäftsordnung der Bundesversammlung . . . 49
3. Die staatsrechtliche Stellung der Mitglieder der Bundesversammlung 55
E. Die Kompetenzen der Bundesversammlung 56
1. Die Angelobung des Bundespräsidenten 57
2. Die Bundesversammlung als Kontrollorgan 58
a. Die Rechtskontrolle durch die Bundesversammlung . . 59
I. Die Bundesversammlung als Ankläger 59
1. Die Tatbestandsmerkmale der Anklage 60
2. Die formellen Vorschriften der Anklageerhebung durch die Bundesversammlung 62
3. Das Antragsrecht der Bundesversammlung auf Begnadigung des verurteilten Bundespräsidenten . . 64
II. Das Zustimmungsrecht der Bundesversammlung zu einer behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten 65
b. Die politische Kontrolle durch die Bundesversammlung . 66
3. Die Bundesversammlung als Organ der auswärtigen Verwaltung 68

III. Teil.

F. Rechtsvergleichende Darstellung 70
1. Vergleich mit der schweizerischen Bundesversammlung . 71
2. Vergleich mit der deutschen Reichsverfassung 75

Seite

a. Die Wahl des Reichspräsidenten 77
b. Die Vereidigung des Reichspräsidenten 78
c. Die den Befugnissen der Bundesversammlung bei der Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Präsidenten entsprechenden Rechte des Reichstages gegenüber dem Reichspräsidenten 79
I. Die Geltendmachung der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten 79
II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten 81
d. Die Form der Kriegserklärung in Deutschland . . . 82

IV. Teil.

G. Ausblick 83
H. Anhang:
1. Die behandelten Bestimmungen des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes 85
2. Die die Bundesversammlung betreffenden Bestimmungen der Verfassungsentwürfe 90
a. Der erste christlichsoziale Verfassungsentwurf . . . 90
b. Der Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses . 92
c. Der zweite christlichsoziale Verfassungsentwurf . . . 94

Literaturverzeichnis.

Adamovich, Ludwig: Österreichisches Verfassungsrecht. Jur. Taschenbücher für Studium und für die Praxis. Hrsg. Hans Frisch. Wien und Leipzig 1923.

Adamovich, Ludwig: Grundriß des österreichischen Staatsrechts. Wien 1927.

Adamovich, Ludwig u. Froehlich, Georg: Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder. Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen. Wien 1925. Heft 212.

Adamovich, Ludwig u. Froehlich, Georg: Die Novellen zur Bundesverfassung. Nachtrag zu Heft 212 der Handausgabe. Wien 1926. Heft 212 a.

Adamovich, Ludwig: Die Reform der österreichischen Bundesverfassung. Wien 1926.

Bauer, Otto: Die österreichische Revolution. Wien 1923.

Burckhardt, W.: Kommentar der Schweizer Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bern 1905.

Eichenbronner, Walter: Das Verhältnis von Bund und Ländern nach dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz unter Berücksichtigung des deutschen Rechtszustandes. Jena 1925.

Freydorf, Friedrich: Zu einer neuen Verfassung. Wien 1919.

Hugelmann, Karl Gottfried: Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. Wien 1927.

Hornung, Hanns: Die Regierung, ihre rechtliche und politische Stellung im Staate, mit besonderer Berücksichtigung von Deutschland, England, Frankreich, Belgien, Österreich. Würzburg 1925.

Hupperschwiller, Albert: Das Wesen der Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und die Art ihrer Geltendmachung. Frankfurt a. M. 1925.

Jellinek, Georg: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

Wolfgang Frhr. v. Kap-herr: Der bundesstaatliche Charakter der neuen Republiken Österreich und Deutschland im Hinblick auf die Anschlußfrage. Erlangen 1923.

Kelsen, Hans: Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. Kommentar 1., 4., 5. Teil. Wien und Berlin 1919, 1920, 1922.

Kelsen, Hans: Österreichisches Staatsrecht. Tübingen 1923.

Kelsen, Hans: Die österreichische Bundesverfassung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, IX. S. 245 ff. und XI. S. 232 ff.

Lamp: Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. X. 1920 (als Anhang zum Bericht über das Studienjahr 1919/20 der Universität Innsbruck 1921).

Lamper: Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Zürich 1918.

Lukas, Josef: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920.

Maaß, Rolf: Der Staatsgerichtshof, seine Zuständigkeit und sein Verfahren. Halle 1926.

Merkl, Adolf: Die Verfassung der Republik Deutsch-Österreich. Wien und Leipzig 1919.

Orel, Anton: Das Verfassungsmachwerk der Republik Österreich. Wien. 2. Aufl. 1921.

Peters Karl: Wesen und Stellung der neben dem Volkshaus stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem. Münster 1927.

Preuß: Entwurf der künftigen Reichsverfassung (Allgemeiner Teil). Berlin 1919.

Schollenberger, Joh. Jacob: Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin 1905.

Schwechler, Karl: Deutsch-Österreich und die christlichsoziale Partei. Wien 1919.

Tetzner, Hartwig: Die rechtliche Stellung der Länder in der Republik Österreich. Leipzig 1924.

Triepel, Heinrich: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1928.

Ulbrich: Österreichisches Verfassungsrecht. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. X. Tübingen 1909.

Wittmayer, Leo: Österreichisches Verfassungsrecht. Berlin 1923. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. Teil XXVI.

Zahn, Fritz: Die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit. Frankfurt a. M. 1924.

Stegmüller: Erläuterungen zum österreichischen Bundesverfassungsgesetz vom 1. X. 1920.
Deutschlands Staatsumwälzung. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik. Berlin 1919.
Abhandlungen zur österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsreform. Wien 1927.
Der Verfassungsgerichtshof. Amtliche Zusammenstellung der für ihn geltenden besonderen Normen. Wien 1922.
Stenographische Verhandlungsschrift über die Länderkonferenz in Salzburg am 15., 16. und 17. Februar 1920. Salzburg 1920.
Stenographische Verhandlungsschrift der Länderkonferenz in Linz vom 20.—23. April 1920. Linz 1920.
Zehn Jahre Wiederaufbau. Die staatliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Republik Österreich 1918 bis 1928. Wien 1928.
Protokolle der österreichischen Nationalversammlung 1919/20.
Stenographische Protokolle der Bundesversammlung 1920, 1924, 1928.

Zeitschriften.

Juristische Blätter. Wien 1923—1928.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Tübingen. Bd. XI. 1922.
Zeitschrift für öffentliches Recht. Hrsg. Kelsen. Wien. Bd. 1 1919/20 und Bd. 2 1920/21.
Österreichische Zeitschrift des öffentlichen Rechts. Hrsgeg. von Hussarek, Kelsen, Lammasch und Menzel. Wien 1919 ff.
Zeitschrift für Verwaltung. Hrsgeg. von Merkl. Wien 1920/21.
Zeitschrift für Politik. 1923 und 1924.

Zeitungen.

Wiener Zeitung. Herausgeber und Eigentümer: Die Bundesverwaltung.
Neue Freie Presse.
Neues Wiener Tagblatt.
Wiener Arbeiter-Zeitung.
Reichspost. Wien.
Deutsche Allgemeine Zeitung. Österreichische Sondernummer vom 10. November 1929.

Vormerkung.

Der viel erörterte Anschluß Deutsch-Österreichs an das Deutsche Reich lenkte die Aufmerksamkeit des Verfassers auf die österreichische Verfassung und ihre Unterschiede im Vergleich zur deutschen Reichsverfassung. Dabei fiel schon rein äußerlich eine Institution der österreichischen Verfassung auf, die der deutschen Reichsverfassung fremd ist und einer gewissen Eigenart nicht entbehrt: die Vereinigung des Nationalrates und des Bundesrates zur Bundesversammlung, vor allem, wenn man berücksichtigt, daß der Kammercharakter des Bundesrates bestritten ist. Diese Institution, die in der österreichischen Bundesverfassung selbst eine nebensächliche Behandlung erfahren hat, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Wir begeben uns damit auf ein bisher noch sehr wenig bearbeitetes Gebiet, ja zum Teil in vollkommenes Neuland, geschaffen durch die neueste Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929. Aber auch sonst sind ähnliche Institutionen, wie sie in vielen Verfassungen bestanden haben und noch bestehen, so weit sich die Literatur übersehen läßt, noch niemals, weder staatsrechtlich noch politisch zum Gegenstand besonderer Untersuchungen gemacht worden.

Das der vorliegenden Arbeit zur Verfügung stehende Material war außerordentlich spärlich, hat doch die österreichische Bundesverfassung in Professor Kelsen[1]) ihren einzigen wissenschaftlichen Kommentator gefunden, während der Grundriß von Adamovich und die Erläuterungen von Stegmüller in Miniaturausgabe als wissenschaftlich nicht bezeichnet werden können und für wissenschaftliche Arbeiten daher kaum in Betracht kommen. Wesentlich erschwert wurde die Arbeit durch den Umstand, daß die wichtigste Quelle, nämlich die Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, voll-

[1]) Hans Kelsen, die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. Kommentar 1922.

kommen versagt hat. Es sind nämlich nur die stenographischen Protokolle über die Verhandlungen im Plenum der Nationalversammlung vorhanden, aber über die einzig wertvollen Beratungen im Verfassungs- und dessen Unterausschuß, der die wesentlichste Verfassungsarbeit geleistet hat, lagert tiefes Dunkel. Seine Arbeiten sind aktenmäßig nicht festgehalten worden, man hat weder über seine Sitzungen ein Verhandlungsprotokoll geführt, noch sind von ihm irgendwelche Materialien herausgegeben worden. Wir besitzen also nur das Ergebnis seiner hochbedeutsamen Tätigkeit, d. h. seine Beschlüsse in der Form des endgültigen Verfassungsentwurfs. Überdies wurden diese Ausschuß-Sitzungen geheim gehalten, obwohl die Öffentlichkeit das allergrößte Interesse an ihrem Verlaufe hatte. Hinzu kommt noch, daß gerade die Bundesversammlung überall nur mehr als Nebensache erwähnt ist. Vielleicht verdient sie auch gerade deshalb einmal besondere Beachtung, um ihren wahren Wert oder Unwert klar herauszustellen.

Die enge Verknüpfung der Bundesversammlung mit den übrigen obersten Staatsorganen der österreichischen Republik zwingt dazu, auch auf diese im einzelnen mehr oder weniger ausführlich einzugehen, so daß man dadurch in gewissem Umfange auch ein Gesamtbild des österreichischen Staatswesens aus der Perspektive der Bundesversammlung gewinnt.

Begriff der Bundesversammlung.

a) Die Einheit der Kammern im Zweikammersystem.

In Bundesstaaten, zu denen auch die Republik Österreich zu zählen ist, kann die Zentralgewalt nach dem Bundesrats- oder dem Staatenhaussystem organisiert sein, je nachdem ob die Regierung oder das Parlament der Gliedstaaten das Vertretungsorgan der Länder beim Bunde beruft. Nur das Staatenhaussystem hat das betreffende Organ in Gestalt einer Kammer geschaffen, und diejenigen Bundesstaaten, die sich diesem System angeschlossen haben, haben das Zweikammersystem verwirklicht. Die meisten von diesen Staaten enthalten schon äußerlich einen Hinweis auf das ihren Verfassungen zugrunde gelegten Staatenhaussystem, indem verfassungsmäßig für beide Kammern ein gemeinsamer Name festgelegt ist[2]). Darin kommt gleichzeitig das Wesen des Zweikammersystems zum Ausdruck: Die Volksvertretung verkörpert sich in einem Zentral- oder Gesamtparlament, das aber nicht aus einem einheitlichen Kollegium, sondern aus zwei Abteilungen besteht, von denen jede eine besondere Bezeichnung führt, und die ideell eine Einheit bilden, denn keine von ihnen kann allein für sich rechtswirksame Handlungen vornehmen, sondern sie bedarf stets der Mitwirkung der anderen Kammer. Nur durch ihre beiden Abteilungen zusammen, die ebenbürtig nebeneinander stehen und von einem durch ihre unterschiedliche Zusammensetzung bedingten verschiedenen Standpunkte aus die Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes ausüben, kann das Zentralparlament die Staatsgeschäfte besorgen. Diesem Wesen des echten Zweikammersystems entsprechend bilden also die beiden Kammern zusammen stets ein Gesamtparlament, eine höhere Einheit. Diese Einheit kommt in den meisten Verfassungen mit Zweikammersystem, aber nicht überall, in einem

[2]) Z. B. Schweiz, Artikel 71: Bundesversammlung; die Verein. Staaten von Nordamerika, Art. 1, Mexiko Art. 50, Argentinien Art. 36: Kongress; Frankreich: Nationalversammlung.

beide Kammern umfassenden Kollektivnamen zum Ausdruck und wird so auch äußerlich als ein einheitliches Ganzes gekennzeichnet. Spricht man demnach von einem Parlament im Sinne eines Zentralparlaments, so ist damit das ganze Zweikammersystem benannt.

b) Die Vereinigung der Kammern zu einem Kollegium im Zweikammersystem.

Zum Wesen und Zweck des Zweikammersystems gehört auch, daß die Kammern getrennt tagen. Diese Regel wird aber in den meisten Verfassungen von Ausnahmen durchbrochen, indem die Häuser auch gemeinsame Sitzungen abhalten. Diese Ausnahmefälle, in denen die Verfassungen vereinigte Sitzungen beider Häuser der Volksvertretung anordnen, betreffen meist nur die Erledigung rein formeller Geschäfte, wie z. B. die feierliche Eröffnung und Schließung der Kammern und die Entgegennahme des Verfassungseides des Staatshauptes, Formalakte, die aber nicht eigentlich als Ausnahmen von der erwähnten Regel zu erachten sind. Ausnahmen sind vielmehr nur die Fälle, in denen eine Vereinigung der Kammern zu dem Zwecke erfolgt, um in dieser Vereinigung einen Beschluß zu fassen. Hier tritt nämlich die gemeinschaftliche Wirksamkeit beider Häuser in vereinigter Sitzung dergestalt ein, daß eine Durchzählung der Stimmen der anwesenden Mitglieder beider Kammern stattfindet und der Beschluß durch die absolute Mehrheit dieser Stimmen zustande kommt. In einem streng durchgeführten Zweikammersystem wird sich die Notwendigkeit solcher vereinigter Sitzungen der Kammern für bestimmte Angelegenheiten aus Zweckmäßigkeitsgründen meist von selbst ergeben, um nämlich Konflikte und sonstige Schwierigkeiten, die bei dem Gleichgewicht der Kammern leicht entstehen können und in der Natur des Systems begründet sind, zu vermeiden und so die Tätigkeit des Parlaments vor einem Stillstande zu bewahren. Eine Generalklausel für die Zuständigkeit der vereinigten Kammern, wonach diese jedesmal, wenn zwischen den Kammern eine Einigung nicht erzielt werden kann, zu einer gemeinsamen Sitzung zusammentreten sollen, findet sich aber fast nirgends; die Fälle, in denen die Kammern gemeinsam zu beraten und zu entscheiden haben, sind vielmehr kasuistisch in den Verfassungen aufgeführt und meist sehr eng begrenzt,

weil diese Ausnahmen dem eigentlichen Wesen und Zweck des Zweikammersystems widersprechen. Deshalb ist in manchen Verfassungen mit Zweikammersystem eine solche Vereinigung der Kammern überhaupt vermieden und an ihre Stelle für Konfliktsfälle gemeinsame Deputationen und Ausschüsse beider Kammern gesetzt, so z. B. im alten Österreich und heute in Nordamerika. Gewöhnlich aber findet ausnahmsweise eine wirkliche Vereinigung der Kammern statt. Von ihr soll im folgenden im Gegensatz zu der ideellen Einheit der Kammern im Zweikammersystem als von ihrer tatsächlichen Einheit oder Vereinigung gesprochen werden, die stets nur einen sehr geringen Teil der Gesamttätigkeit der Kammern umfaßt. Manche Verfassungen haben den Kammern in ihrer tatsächlichen Vereinigung eine besondere Bezeichnung beigelegt, so in der Schweiz: „Vereinigte Bundesversammlung", im Gegensatz zu der den schweizerischen Nationalrat und Ständerat generell zusammenfassenden „Bundesversammlung". Dies dürfte aber nicht der Regelfall sein, sondern der Kollektivname bezeichnet in fast allen Staaten mit Zweikammersystem sowohl die ideelle wie die tatsächliche Einheit der Kammern, z. B. in Frankreich die Nationalversammlung und in den amerikanischen Staaten der Kongreß.

c) Begriff der österreichischen Bundesversammlung.

Nach der grundsätzlichen Erörterung der Einheit der Kammern im Zweikammersystem liegt der Begriff der österreichischen Bundesversammlung klar auf der Hand. Es ist jedoch hervorzuheben, daß das System der österreichischen Bundesverfassung bestritten ist. Es geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus zu untersuchen, ob in Österreich das Ein- oder das Zweikammersystem verwirklicht ist, es muß nur auf die Zweifelsfrage hingewiesen werden, weil sie für das Wesen und die Bedeutung der Bundesversammlung nicht unwichtig ist. Lamp[3]), Kap-herr[4]) und Eichenbronner[5]) halten

[3]) Lamp, das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. X. 1920.

[4]) Wolfgang Frhr. v. Kap-herr, der bundesstaatliche Charakter der neuen Republiken Österreich und Deutschland im Hinblick auf die Anschlußfrage.

[5]) Walter Eichenbronner, das Verhältnis von Bund und Ländern nach dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz unter Berücksichtigung des deutschen Rechtszustandes.

das österreichische System für ein Einkammersystem, vor allem deshalb, weil der sogenannten zweiten Kammer, dem Bundesrat, die wesentlichsten Merkmale einer Kammer: Ebenbürtigkeit und unterschiedliche Zusammensetzung fehlen. Die allgemein herrschende Ansicht steht auf dem entgegengesetzten Standpunkt. Es läßt sich nicht bestreiten, daß die österreichische Bundesversammlung sowohl Einkammer- wie Zweikammerprinzipien in sich vereinigt, es wäre nur abzuwägen, welche von ihnen überwiegen. Das Ergebnis wäre wohl, daß in Österreich formell Zweikammersystem, materiell jedoch überwiegend Einkammersystem herrscht. Für die einzelnen Verfassungsinstitutionen folgt daraus, daß im allgemeinen auch ihnen ein streng einheitlicher typischer Charakter fehlt, und auch für die Bundesversammlung trifft das zu, wie die weitere Untersuchung ergeben wird. In der vorliegenden Arbeit können wir uns nur der herrschenden Meinung anschließen, denn gerade die Institution der Bundesversammlung ist logischerweise mit dem Einkammersystem unvereinbar. Im übrigen wird es nicht darauf ankommen, unter welches wissenschaftliche Prinzip das österreichische System zu bringen ist, sondern nur auf die tatsächliche Ausgestaltung des Systems, in das die Bundesversammlung eingefügt ist, und welche Stellung sie in diesem System innehat.

Dem unklaren, formell und materiell bis zum gewissen Grade auseinanderfallenden System der österreichischen Bundesverfassung hat der Verfassungsgesetzgeber dadurch Rechnung getragen, daß er die beiden Kammern zusammen nicht als ein Zentralparlament bezeichnet und ihnen nicht generell den Kollektivnamen „Bundesversammlung“ gegeben hat. Die für ein Zweikammersystem notwendige Einheit der Kammern in der Ebenbürtigkeit und unterschiedlichen Zusammensetzung fand nur eine so mangelhafte Verwirklichung, daß der von den Christlichsozialen erstrebten Bundesversammlung im Sinne einer ideellen Einheit der Kammern, wie sie einige Verfassungsentwürfe in der Bestimmung enthielten: „Der oberste Träger der öffentlichen Gewalt der Republik ist die Bundesversammlung. Sie besteht aus dem Nationalrat und dem Bundesrat“, die materielle Grundlage entzogen war. Die österreichische Bundesversammlung ist also keine generell gemeinsame Bezeichnung der Kammern, die das ganze öster-

reichische Zweikammersystem begrifflich umfassen würde, sondern sie ist nur ein besonderer Name für die Kammern in ihrer tatsächlichen Vereinigung, soweit sie als ein einheitliches Kollegium ganz bestimmte Gegenstände zu erledigen haben. Der Nationalrat und der Bundesrat treten nämlich ausnahmsweise auch zu gemeinschaftlichen Sitzungen zusammen, und zwar nicht bloß zur Erledigung des formellen Geschäftes der Angelobung des Bundespräsidenten, sondern vor allem auch als beschließende Behörde in einigen wichtigen Angelegenheiten; eine Generalklausel etwa für ihre Zuständigkeit besteht nicht.

Wie sich der Gedanke der österreichischen Bundesversammlung zu seinem heutigen Inhalt entwickelt hat, soll im folgenden die Entstehungsgeschichte der Bundesversammlung zeigen.

I. Teil.

Geschichtliche Darstellung.

A. Vereinigung der Kammern im alten österreichischen Kaiserreich.

Das Österreichisch-Ungarische Reich stand bis zum Jahre 1848 unter einem absoluten Monarchen, der parlamentarischen Beschränkungen nicht unterlag. Die allgemeine Entwicklung des 19. Jahrhunderts zum Konstitutionalismus drängte aber auch in Österreich zur Bildung einer Volksvertretung, es begannen die Verfassungskämpfe, die sich bis zum Jahre 1867 hingezogen haben. Wirklich verfassungsmäßige Zustände traten in Österreich erst nach den Kriegsereignissen von 1866 und nach dem staatsrechtlichen Ausgleich mit Ungarn ein. Es bestand damals die Absicht die getroffenen Vereinbarungen mit Ungarn einer „außerordentlichen Reichsversammlung", die aber tatsächlich nicht zustande gekommen ist, vorzulegen. Die allerhöchste Entschließung vom 4. II. 1867 verwandelte dann diese „außerordentliche Reichsversammlung" in einen verfassungsmäßigen Reichsrat im Sinne des aus zwei Kammern bestehenden engeren Reichsrates des Februarpatentes von 1861[6]). Dieser Reichsrat beschloß eine Reihe von Staatsgrundgesetzen, die zusammen die Verfassung des Jahres 1867 bildeten, wie sie bis zum Umsturz des Jahres 1918 bestanden hat.

Die konstitutionelle Epoche des alten Österreich weist in seiner Verfassung von 1867 den klassischen Typus des ständischen Zweikammersystems auf. Der Reichsrat war das Zentralparlament und bestand aus dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus. Die Häuser waren getrennte Kollegien, konnten sich aber nur gleichzeitig versammeln. Sie waren

[6]) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, S. 21. Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht, S. 53.

grundsätzlich gleichgestellt, und zu wirksamen Beschlüssen waren übereinstimmende Meinungsäußerungen beider Kammern erforderlich. Eine Vereingung beider Häuser zu gemeinschaftlichen Sitzungen und Beschlußfassungen gab es nicht. Zulässig waren nur Konferenzen gemeinschaftlicher Deputationen beider Häuser zur Erzielung eines übereinstimmenden Beschlusses; in gewissen dringenden Fällen waren diese Deputationen sogar durch die Geschäftsordnung geboten. Denn es gibt in jedem Staatswesen Angelegenheiten, in denen Beschlüsse gefaßt werden müssen, und da die Kammern in ihren Beschlüssen völlig selbständig und frei waren, mußten zum Zwecke der Vermeidung von Konflikten gemeinsame Deputationen der Kammern zusammentreten.

Die Vereinigung der beiden Kammern in altem Österreich läßt sich, abgesehen von dem wesentlich verschieden gearteten Zweikammersystem, mit der heutigen Bundesversammlung nur hinsichtlich der rein formellen Angelobung des Bundespräsidenten vergleichen. Im übrigen unterscheidet sie sich wesentlich von dem alten Reichsrat dadurch, daß dieser das auf der materiellen Einheit der Kammern beruhende Gesamtparlament, die heutige Bundesversammlung aber nur die Kammern in ihrer tatsächlichen Vereinigung, bezeichnet, andererseits diese jedoch nicht nur formellen Zwecken dient, sonderen auch eine beschließende Körperschaft ist.

B. Entstehungsgeschichte der Bundesversammlung.

Nach dem Umsturz war man bei der Abfassung von Verfassungsentwürfen seitens der Regierung bemüht, brauchbare Bestimmungen des alten österreichischen Verfassungsrechts nach Möglichkeit auch in die neue Bundesverfassung zu übernehmen[7]). Für die Bundesversammlung boten eigentlich nur die erwähnten vereinigten Deputationen der Kammern einen gewissen Anhaltspunkt. Sie kommen indessen als Vorläufer der Bundesversammlung nicht in Betracht, da sich das Zweikammersystem in der Republik Österreich und die Bundesversammlung in ihm aus ganz anderen Gesichtspunkten heraus entwickelt hat.

[7]) Kelsen, die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. 5. Teil, Einleitung.

Das Hauptproblem in der österreichischen Verfassungsfrage bestand in der Lösung des Gegensatzes zwischen Bund und Ländern, mit dem die parteipolitischen Gegensätze Hand in Hand gingen. Aus diesem Kampfe resultierte letzten Endes auch die österreichische Bundesversammlung als eines der vielen Kompromisse, aus denen sich die österreichische Bundesverfassung zusammensetzt, weshalb zunächst die schwierigen politischen Verhältnisse Österreichs dargestellt werden sollen.

1. Gegensatz zwischen Bund und Ländern und die Parteien in Österreich.

Deutsch-Österreich, aus den Trümmern des österreichisch-ungarischen Kaiserreiches hervorgewachsen und alle deutschen Gebiete umfassend, gab sich nach der revolutionären Beendigung des Weltkrieges eine Verfassung, die lange und heftig umstritten worden ist. Daß die Konstituierung eines Staates, die Schaffung seiner Verfassung, schon in Anbetracht der zahllosen widerstreitenden Interessen der Individuen und sozialen Schichten mit den größten Schwierigkeiten verbunden ist und sich in der Regel unter den heftigsten politischen Kämpfen vollzieht, ist bei jeder Staatsgründung wahrzunehmen. Die Schwierigkeiten aber, die sich in Österreich der Gesetzwerdung einer Verfassung in den Weg gestellt haben, waren ganz besonders zwiespältiger Art. Der neue österreichische Staat schlug nämlich bei seiner Entstehung zwei Wurzeln: die eine, indem die provisorische Nationalversammlung am 20. X. 1918 einen „Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt" faßte und dadurch der Staat als ein streng zentralistisch organisierter Einheitsstaat begründet wurde, die andere Wurzel, indem sich die ehemaligen Kronländer gleichzeitig mit diesem Gesetzgebungsakt des Zentralorganes und parallel zum Gesamtstaate durch Beschlüsse ihrer revolutionär zustande gekommenen Landesversammlungen als selbständige politische Individualitäten verfassungsrechtlich konstituierten, und dies sogar seltsamerweise auf eine Initiative der Zentralregierung hin; dann gaben sie freiwillig nach Art eines Staatenbundes feierliche Beitrittserklärungen zu dem neuen Staate Deutsch-Österreich ab, der sich aber, wie nochmals hervorgehoben sei, ganz unabhängig

davon schon aus eigener Kraft zentralistisch konstituiert hatte[8]). Dieser Widerspruch zwischen dem zentralistisch aufgebauten Einheitsstaat und dem durch den freiwilligen Beitritt selbständiger Länder gebildeten Staatenbund als die Folge der verfehlten zwiespältigen staatsrechtlichen Konstituierung Deutsch-Österreichs beeinflußte die ganze politische Entwicklung der jungen Republik nachhaltig und konnte schließlich seinen Ausgleich nur in einer Bundesstaatsverfassung finden, die föderalistische Formen mit einer relativ weitgehenden materiellen Einheit des Ganzen vereinigte. So führte der Kampf zwischen Bund und Länder in Österreich zu dem ausgesprochenen Kompromißcharakter der österreichischen Bundesverfassung und ihrer Institutionen, nicht zuletzt auch der Bundesversammlung. Die Gegenspieler in diesem Kampfe waren aber nicht die Zentralregierung und die Länderregierungen, sondern die beiden stärksten Parteien in Österreich, die Sozialdemokraten und die Christlichsozialen.

Die Sozialdemokratie, deren Wähler sich vor allem in Wien und in den wenigen Industriestädten Österreichs konzentrierten, bildete die herrschende Partei in der österreichischen Nationalversammlung. Auch in der zu bildenden Volksvertretung mußten die Sozialdemokraten den Ausschlag geben. In ihrem Interesse lag es deshalb, dem Parlament eine größtmögliche Machtfülle zuzuweisen. Dazu aber war am besten die Form des Einheitsstaates unter schärfster Zentralisation und unter weitgehender Einschränkung der Länderkompetenzen geeignet. Wenn heute auch die sozialdemokratische nicht mehr die stärkste Partei ist, so wird sie doch im Nationalrat, der auf Grund des allgemeinen Wahlrechts aus dem ganzen Reiche gewählt wird, immer einen Charakter haben, der der Arbeiterschaft einen bestimmten Einfluß sichert. Denn hier wird sie immerhin eine solche Bedeutung haben, daß über ihr Votum hinaus nicht entschieden werden kann. Ganz anders in den einzelnen Ländern.

Die Länder selbst wiesen nur zum geringen Teil eine sozialdemokratische Wählerschaft auf, hier herrschte vielmehr

---

[8]) Kelsen, die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. 5. Teil, S. 508. Adamovich u. Froehlich, Handausgabe österr. Gesetze und Verordnungen. Heft 212, S. XXI.

das Zentrum, die christlichsoziale Partei. Diese verstand es, den gerade bei den Alpen-Deutschen ausgeprägten Hang zum Partikularismus und zu starker Betonung der Stammeseigenart zu heftigem Protest gegen die Zentralisationsbestrebungen der Sozialdemokraten anzureizen. Man verlangte für die Länder eine Rechtsstellung mindestens der alten Kronländer, die zwar keinen Staatscharakter, aber doch den von Selbstverwaltungskörpern mit außerordentlich weitgehender Autonomie besaßen, meist jedoch die Stellung von selbständigen Staaten hatten. Als solche aber würden die Länder wichtige Verwaltungs- und vor allem Gesetzgebungsbefugnisse und einen bestimmenden Anteil an der Bundeswillensbildung erhalten müssen, die die in den Landtagen herrschende christlichsoziale Partei ausüben würde.

Unitarismus und Föderalismus enthüllten sich daher in Österreich nicht als Staatsauffassungs-, sondern als Parteigegensätze.

2. Die provisorischen Verfassungen Österreichs.

Während der Übergangszeit gab sich Österreich zwei provisorische Verfassungen, die rein unitarischen Geist atmeten: die erste, ergangen durch den „Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt" vom 30. 10. 1918[9]); die zweite provisorische Verfassung vom 14. III. 1919[10]). Beide verwirklichten in der Form der Alleinherrschaft der Nationalversammlung den Typus einer reinen demokratischen repräsentativen Republik[11]). Die Märzverfassung machte aber schon den Ländern gewisse Konzessionen, indem sie bestimmte gesetzgeberische Funktionen den Landesgesetzgebungskörpern delegierte. Ein zweites parlamentarisches Kollegium neben der Nationalversammlung gab er aber noch nicht und ebenso auch kein besonderes Staatsoberhaupt, dessen Funktionen dem Präsidenten der Nationalversammlung übertragen waren. Diese Doppelfunktion des Präsidenten der Nationalversammlung gerade zeigte deutlich den Charakter der Parlamentsherrschaft, waren doch dadurch dem Vorsitzen-

[9]) Staatsgesetzblatt (StGBl) Nr. 1.
[10]) StGBl Nr 179 und 180.
[11]) Adamovich u. Froehlich, S. XX.

den der Volksvertretung auch die den Staat repräsentierenden Funktionen eines Staatsoberhauptes zugewiesen.

Beide Provisorien, auf die im übrigen hier nicht näher einzugehen ist, hatten für die endgültige verfassungsrechtliche Ausgestaltung des neuen Staates nur die negative Bedeutung, daß es so nicht ging: eine so streng zentralistisch aufgebaute Verfassung entsprach nicht den tatsächlichen politischen Verhältnissen in Österreich und mußte unbedingt einem gerechteren Ausgleich der widerstreitenden Interessen weichen. Der Bundesstaatsgedanke setzte sich allmählich durch, da durch die Haltung der Bevölkerung in den Ländern der Übergang zum föderalistischen Regierungssystem unabweisbar geworden war und schließlich auch von den Sozialdemokraten anerkannt werden mußte. Es kostete aber ungeheuere Mühe und Arbeit, den für alle gangbaren Weg zu finden und die entgegenstehenden Anschauungen auf einer mittleren Linie zu vereinigen. Auf dieser liegt auch die Bundesversammlung, die bei den Einigungsverhandlungen ein nicht zu unterschätzendes Kompromißobjekt darstellte. Daraufhin sind nunmehr die zahlreichen Verfassungsentwürfe zu prüfen.

3. Die Verfassungsentwürfe im Hinblick auf den Gedanken der Bundesversammlung.

In den Verfassungskämpfen, die der endgültigen Gestaltung der Bundesverfassung der Republik Österreich vorangingen, und die charakterisiert sind durch die Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern des Zentralismus' und denen des Föderalismus', spielte die Bundesversammlung keine bedeutende Rolle, sie stand überhaupt nicht unmittelbar im Mittelpunkt des Interesses, sondern sie ergab sich aus dem Streite um die gerechte Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Länder und die Beteiligung der Länder an der Willensbildung und Willensbetätigung des Bundes durch eine zweite Kammer. Den unmittelbaren Anlaß zur Einrichtung einer Bundesversammlung gab aber die Frage, ob ein Präsident an die Spitze des Staates gestellt werden sollte oder nicht, und durch welches Organ er berufen werden sollte. Damit sind die beiden Gesichtspunkte gegeben, von denen aus die verschiedenen Verfassungsentwürfe im Hinblick auf den Gedanken einer Bundesversammlung zu prüfen sind.

a. Der erste christlichsoziale Verfassungsentwurf.

Bevor von der Staatsregierung ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet werden konnte, wurde von der christlichsozialen Partei (Antrag Dr. Michael Mayr und Genossen) schon am 14. V. 1919 in der konstituierenden Nationalversammlung ein Verfassungsentwurf eingebracht. Dieser kam jedoch viel zu früh, er war überdies in ausdrücklicher Anlehnung an die Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft viel zu einseitig föderalistisch gehalten und daher nicht geeignet, die einmal vorhandenen Gegensätze zwischen Bund und Ländern zu überbrücken. Er ist aber für das Institut der Bundesversammlung insofern von besonderer Wichtigkeit, weil er aufzeigt, welches Ziel den christlichsozialen von allem Anfang vorschwebte, welche Form sie insbesondere ursprünglich der Bundesversammlung geben wollten. Es ist daher auf diesen Entwurf etwas näher einzugehen[12]).

Die Christlichsozialen, als Vertreter des Föderalismus', wollten einen Bundesstaat aufrichten, in dem das Volk des ganzen Bundesgebietes im Volkshaus und die Länder und die Berufsorganisationen in einem Ständehaus vertreten sein sollten. Beide Häuser zusammen sollten im Sinne eines echten Zweikammersystems nur Abteilungen eines höheren einheitlichen Ganzen, nämlich der Bundesversammlung sein. Die Kammern, die sich nach verschiedenen Prinzipien zusammensetzen sollten: das Volkshaus, hervorgehend aus unmittelbaren Volkswahlen, der Ständerat, bestehend aus Ländervertretern und Vertretern von Berufsorganisationen, sollten grundsätzlich nur durch übereinstimmende Willensäußerungen rechtswirksame Beschlüsse fassen können[13]) und in den Fällen, in denen eine Einigung zwischen den getrennt tagenden Kammern nicht erzielt werden konnte, zu gemeinsamen Sitzungen zusammentreten, um so einen Beschluß mit Zweidrittelmehrheit herbeizuführen[14]). Hier tritt also die Bundesversammlung unter Durchbrechung des Grundsatzes der getrennten

[12]) Die einschlägigen Bestimmungen des ersten christlichsozialen Verfassungsentwurfes (Beilage 231 zu den stenographischen Protokollen der Nationalversammlung 1919) sind als Anhang aufgeführt.

[13]) Art. 27 des Entwurfes.

[14]) Art. 27 Abs. 3 des Entwurfes.

Tagungsweise der Kammern auch äußerlich durch ihre tatsächliche Vereinigung als ein einheitliches Kollegium in die Erscheinung. Neben der Generalklausel, die in der erwähnten Bestimmung des Artikels 70 für die Zuständigkeit der Bundesversammlung als der tatsächlichen Vereinigung der Kammern gegeben war, waren ihr einige wichtige Aufgaben besonders vorbehalten, so vor allem, da der Entwurf auch ein Staatsoberhaupt an die Spitze des Staates stellte, die Wahl des Bundespräsidenten; ferner die Wahl der Bundesregierung und die Erhebung der Staatsanklage gegen diese Organe[15]). Auch über die Gewährleistung der Landesverfassungen sollte sie wachen. Diese so ausgestaltete Bundesversammlung als die ideelle und tatsächliche Einheit der Kammern war eine getreue Nachahmung des schweizerischen Vorbildes, auf das die Verfasser dieses Entwurfs auch ausdrücklich hingewiesen haben, sie war das, als was sie von den Verfassern des Entwurfs gedacht war: „der oberste Träger der Staatsgewalt". Das war gleichsam das Ideal einer Bundesversammlung, wie es von der christlichsozialen Partei erstrebt wurde, und von dem sie ausgegangen ist.

b, Der „Vorentwurf Mayr zweite Fassung".

Die weiteren Verfassungsarbeiten blieben vollständig im Schoße der Staatskanzlei. Erst verhältnismäßig spät trat die Staatsregierung mit einem Verfassungsentwurf hervor, und auch dieser wurde nur als eine Privatarbeit des unterdessen zum Staatssekretär ohne Portefeuille ernannten Abgeordneten Dr. Michael Mayr bezeichnet. Es war eine Überarbeitung eines der verschiedenen vom Verfassungs-Departement der Staatskanzlei ausgearbeiteten Entwürfe, welche der Forschung nicht zugänglich sind[16]), von denen wir aber annehmen dürfen[17]), daß sie sich mehr an die inzwischen Gesetz gewordene deutsche Reichsverfassung gehalten haben als an das schweizerische Vorbild, und daß in ihnen die Funktion, wegen welcher schließlich die Bundesversammlung in das Ver-

[15]) Art. 25 des Entwurfes.

[16]) Hugelmann, der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrats. Wien 1927, S. 2.

[17]) Kelsen, a. a. O.

fassungsgesetz aufgenommen worden ist, nämlich die Wahl des Bundespräsidenten, unmittelbar dem Volke — nur in einem einzigen Falle dem Nationalrat allein — zugedacht war[18]). Man kann daraus schließen, daß die Bundesversammlung in allen diesen Regierungsentwürfen überhaupt keine Aufnahme gefunden hat.

Der Entwurf Mayr, der als inoffizieller Regierungsentwurf den Länderkonferenzen in Salzburg (15. bis 17. Februar 1920) und in veränderter, der sogenannten „zweiten Fassung des Vorentwurfs" in Linz (20. bis 23. April 1920) vorgelegen hat[19]), und mit dem sich die Christlichsozialen auf der zweiten Länderkonferenz in Linz indentifiziert haben[20]), hielt am Zweikammersystem, wenn auch in sehr abgeschwächter Form, fest: das Gleichgewicht der Kammern war vor allem hinsichtlich der Mitwirkung bei der Gesetzgebung im wesentlichen gewahrt; der Bundesrat bestand nur noch aus Ländervertretern, die Vertretung der Stände hatte man fallen gelassen. An der Forderung der Einsetzung eines Staatsoberhauptes hatte man aber festgehalten, es sollte jedoch nicht von einer Bundesversammlung wie im ersten christlichsozialen Entwurf, sondern vom Volke unmittelbar gewählt werden. Einen gewissen Anklang an die spätere Bundesversammlung enthielt der Entwurf in seinem Artikel 51: „Der Bundespräsident leistet beim Antritt seines Amtes vor dem gemeinsam versammelten Bundestage und Bundesrate das Gelöbnis: ....". Das ist die Bundesversammlung in ihrer heutigen formellen Funktion bei der Angelobung des Bundespräsidenten, es fehlt nur der Name für diese tatsächliche Vereinigung der Kammern, aber Mayr hatte eben in diesem Entwurfe an eine förmliche Bundesversammlung gar nicht gedacht.

Der Entwurf ist für die Entwicklung der österreichischen Verfassungsfrage deshalb von besonderer Bedeutung, weil er das erste ernstlich diskutierte Glied in der Kette derjenigen Verfassungsentwürfe war, aus denen die endgültige Bundesverfassung hervorgegangen ist.

---

[18]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, zu Art. 38.

[19]) Der Entwurf ist in seiner zweiten Fassung nur bei Kelsen, Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 5. Teil, S. 463ff., veröffentlicht.

[20]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, S. 59.

c. Die Entwürfe der großdeutschen und sozialdemokratischen Partei.

Auf der Länderkonferenz in Linz, deren Beratungen der „Vorentwurf Mayr zweite Fassung" zugrunde lag, wurden außerdem noch zwei Verfassungsentwürfe politischer Parteien vorgelegt, die später als Initiativanträge in der konstituierenden Nationalversammlung eingebracht wurden: der großdeutsche Entwurf am 18. Mai 1920[21]), der sich weitgehendst an die reichsdeutsche Verfassung anlehnte, und der sozialdemokratische Entwurf am 7. Juli 1920[22]), der zwar auffallenderweise auch eine zweite Kammer vorsah, aber trotzdem materiell einseitig zentralistisch aufgebaut war. Jener schlug einen unmittelbar vom Volke gewählten Präsidenten vor, dieser wollte gar kein Staatsoberhaupt, dessen Funktionen vielmehr dem Präsidenten des Volkshauses übertragen wissen. Anhaltspunkte für eine Bundesversammlung enthielten sie nicht, es erübrigt sich daher ein näheres Eingehen auf diese Entwürfe.

d. Der Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses.

Trotz eingehender Verhandlungen der Parteien auf den Länderkonferenzen in Salzburg und Linz und der erzielten Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte konnte sich die Regierung, da sich gerade in ihrer Mitte der Gegensatz der beiden koalierten Parteien, der Christlichsozialen und der Sozialdemokraten, immer mehr verschärfte, auf eine gemeinsame Regierungsvorlage nicht einigen. Es kam nur zur Bildung eines aus dem damaligen Staatskanzler Dr. Renner, dem Vizekanzler Fink, dem Staatssekretär Dr. Mayr und Professor Dr. Kelsen zusammengesetzten Ausschusses mit dem Ziele, ein Kompromiß zwischen den Parteien zustande zu bringen. Das ist aber nur teilweise gelungen. Für die Institution der Bundesversammlung ist das Ergebnis[23]) dieser am 8. Juni 1920 zum letzten Male tagenden Kommission von besonderer Be-

[21]) Beilage Nr. 842 der stenogr. Prot. der Nat.-Vers.

[22]) Beilage Nr. 904 der stenogr. Prot. der Nat.-Vers.

[23]) Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden von Staatskanzler Dr. Renner in der Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920 unter dem Titel „Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung" veröffentlicht.

deutung, weil hier zum ersten Male die Bundesversammlung Gegenstand eingehender Beratung geworden ist und man auf dem Wege des Kompromisses Vereinbarungen getroffen hat, die später in den Verhandlungen des Verfassungs-Unterausschusses für die endgültige Gestaltung der Bundesversammlung bestimmend gewesen sind. Es ist daher wichtig, die die Bundesversammlung betreffenden Bestimmungen dieses Kommissionsentwurfes einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Den Ministerverhandlungen lag in der Hauptsache der sozialdemokratische und der Vorentwurf Mayr zweite Fassung zugrunde. Keiner von beiden enthielt irgend eine Vereinigung der Kammern zu einer Bundesversammlung, sie ergab sich erst unmittelbar aus den Beratungen selbst. Die Anregung, wenigstens zur Bundesversammlung als einer tatsächlichen Vereinigung der Kammern, wurde hier nicht, wie man annehmen sollte, von christlichsozialer, sondern von sozialdemokratischer Seite durch Staatskanzler Dr. Renner gegeben, was für ihre endgültige Gestaltung von bestimmendem Einfluß geworden ist, weil man von den Grundgedanken Renners später nicht mehr wesentlich abgewichen ist.

Beseelt von dem festen Willen, eine Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen, zumal die politische und wirtschaftliche Lage in Österreich sich damals schon aufs höchste zugespitzt hatte, erblickte der Kanzler in der Bundesversammlung ein geeignetes Kompromißobjekt, um den Wünschen der Christlichsozialen in mancherlei Hinsicht entgegenzukommen, ohne selbst von den Zielen der Sozialdemokraten wesentlich abzugehen. Insbesondere, nachdem sich die Sozialdemokraten mit der Einsetzung eines Staatsoberhauptes abgefunden hatten, machte Dr. Renner, um den Streit um die Berufungsart des Bundespräsidenten zu schlichten, den Vorschlag, die Volks- und Länderkammer — denn eine solche enthielt ja auch schon der sozialdemokratische Entwurf trotz der grundsätzlichen Ablehnung des Zweikammersystems — für die Vornahme bestimmter wichtiger Staatshandlungen, insbesondere für die Wahl des Bundespräsidenten zu einem einheitlichen Kollegium zu vereinigen. Dabei nahm er sich nicht die eidgenössische Bundesverfassung zum Vorbild, sondern er ging seine eigenen Wege. Das ergab sich schon daraus, daß Renner grundsätzlich das Zweikammersystem ablehnte, also die Bundesversammlung auf einer ganz anderen Basis aufbaute.

Renner ging von folgenden Erwägungen aus[24]): Das Volk sei der Souverän der Republik, an sich aber eine universitas inordinata, als welche es unmittelbar gar nicht oder nur ausnahmsweise (Volksabstimmung, Volkserhebung und dergl.) handeln könne; es müsse sich daher eine geeignete Repräsentation schaffen. Diese finde es am besten in einer Bundesversammlung, in der beide Elemente des neuen österreichischen Staates, der Bund und die Bundesländer, in zwei Vertretungskörperschaften dargestellt seien. Hier scheint ein Widerspruch mit der Ablehnung des Zweikammersystems zu liegen. Renner erklärt aber weiter: Diese Bundesversammlung sei ihrem Wesen nach keine Einheit, sondern ihrer ganzen Verfassung nach eine Zweiheit, weil sie nicht aus zwei paritätischen Kammern bestehe, die immer, wenn überhaupt eine rechtlich wirksame Handlung zustande kommen soll, übereinstimmend zu handeln habe, sondern aus zwei Häusern mit ganz verschiedenen und verschiedenartigen Funktionen, da dem Bundesrat bei der Gesetzgebung nur eine unbedeutende Rolle zukomme und im übrigen in der Hauptsache der Regierung beigeordnet sei, und nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen sollten Volks- und Länderhaus in gemeinsamer Sitzung paritätisch handelnd auftreten. Ferner sei, so führte Renner aus, für die Bundesversammlung ein gemeinsamer Beauftragter notwendig; denn es sei eine staats- und völkerrechtliche Notwendigkeit, und es erforderten der diplomatische Verkehr und die sonstigen praktischen Bedürfnisse, daß dasjenige Organ deutlich und unzweideutig bezeichnet werde, welches nach außen und innen das Staatswesen vertrete, und in dem dieses sich gleichsam verkörpere. Diesen Beauftragten solle sich die Bundesversammlung selbst durch die Wahl eines Bundespräsidenten geben, der sie gegenüber der Volksgesamtheit und den Behörden wie auch gegenüber fremden Staaten vertreten solle. Außerdem gebe ihm seine Berufung durch die Bundesversammlung einen gewissen sinnfälligen Vorrang vor der Bundesregierung, die nur von der Volkskammer bestellt werde.

Die von Renner konstruierte Bundesversammlung sollte also nicht nur den engeren Sinn einer tatsächlichen Vereinigung der Kammern haben, sondern auch die ideelle Einheit der

---

[24]) Vergleiche Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920.

Kammern bezeichnen, ohne daß aber auch die materielle Grundlage dafür geschaffen worden wäre. Trotz dieses Widerspruches hatte man sich doch auf dieser vorgeschlagenen Basis über die Institution der Bundesversammlung im sozialdemokratischen Gewande geeinigt und so von dem ursprünglichen christlichsozialen Ideal der Bundesversammlung weit entfernt.

Hinsichtlich der Abgrenzung des Aufgabenkreises der Bundesversammlung als einer tatsächlichen Vereinigung der Kammern war für Renner der Grundgedanke maßgebend, daß diese Bundesversammlung nur dort, wo die Republik als solche, d. h. als ungegliederte Einheit für Bund und Bundesländer nach außenhin aufzutreten habe, in die Erscheinung treten solle. Demgemäß solle sie in erster Linie die höchsten, dem Ganzen wie seinen Teilen gemeinsamen Organe, also den Bundespräsidenten, den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und den des Rechnungshofes wählen und deren Angelobung vornehmen; sie solle auch diese Staatsorgane zur Verantwortung ziehen und den Bundespräsidenten und den Präsidenten des Rechnungshofes durch Beschluß abberufen können[25]). Auch jede sonstige behördliche Verfolgung dieser Personen solle der Zustimmung der Bundesversammlung bedürfen. Ferner solle sie auf völkerrechtlichem Gebiete für Bund und Länder auftreten, über Krieg und Frieden entscheiden und über die bewaffnete Macht verfügen[26]), weil die Entscheidung über diese Angelegenheiten dem Volke besonders nahegerückt werden müsse.

Nur in der Frage der Berufung der Bundesregierung konnte eine Einigung nicht erzielt werden. Die Christlichsozialen wollten auch sie durch die Bundesversammlung bestellt wissen, um so den Ländern einen Einfluß auf die Regierungsbildung zu sichern, während die Sozialdemokraten die politische Macht in der Hauptsache beim Volkshause, der Hauptstütze ihrer Machtstellung, vereinigt sehen wollten. Renner begründete den sozialdemokratischen Standpunkt damit, daß die Bundesregierung die Exekutive des Bundes sei, ihr also nur die Vollziehung der Bundesgeschäfte obliege und sie deshalb nur vom Volkshause und nicht auch von der

[25]) Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1—3 und Art. 72 des Entwurfes.
[26]) Art. 70 Abs. 1 Ziff. 4 und Art. 89 Abs. des Entwurfes.

Länderkammer berufen werden solle. Außerdem sei die Bundesregierung nach dem zugrunde gelegten System den Länderregierungen übergeordnet, und der Bundesrat repräsentiere die Vollzugsgewalt der Länder. In einem solchen System könnten die Länderregierungen nicht durch ihre Abgeordneten im Bundesrat auch die Bundesregierung, von der sie doch kontrolliert werden sollen, mitbestellen. So blieb es bei den entgegenstehenden Auffassungen.

Hervorzuheben ist weiter die Bestimmung des Art. 70 Abs. 2., in dem die Zweckbestimmung und der Ausschluß der Öffentlichkeit für die Bundesversammlung ausgesprochen ist. Öffentlichkeit gehört zum Wesen jeder parlamentarischen Körperschaft. Diesem Erfordernis wird hier nur indirekt zum Teil entsprochen, denn nur der Bundestag verhandelt öffentlich, nicht aber der Bundesrat[27]), weil das Hauptgewicht der Tätigkeit des Bundesrates nicht in seiner Gesetzgebungsfunktion liegen sollte, sondern er mehr als regierender Körper, als Mitregent des Bundes, von den Verfassern dieses Entwurfs gedacht war und er sich in dieser seiner Eigenschaft, frei von parteipolitischen Rücksichten, mehr nach den praktischen Bedürfnissen richten und beide, der Bundestag und der Bundesrat, alle von der Bundesversammlung zu entscheidenden Dinge vorher gesondert beraten sollten[28]). Das Erfordernis der Öffentlichkeit wäre also indirekt durch den Bundestag genügend erfüllt und der Mangel nicht so erheblich gewesen, da die Stellungnahme des Volkshauses stets ausschlaggebend gewesen wäre und die Öffentlichkeit an den rein äußerlichen Vorgängen der Abstimmungen in der Bundesversammlung kein Interesse gehabt hätte. Damit sind wir bei der in dem Artikel ausgesprochenen Zweckbestimmung der Bundesversammlung. Sie sollte kein beratender parlamentarischer Körper sein, überhaupt kein Parlament, dessen wesentlichstes Merkmal ihr hier vollkommen fehlte, denn sie sollte keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse haben, aber auch keine Verhandlungen führen, sondern lediglich das Ergebnis der gesonderten Beratungen der Kammern durch ihre Urne feststellen, also eine reine Wahl- und Abstimmungsmaschine sein. Auch ihre Geschäftsordnung, die die näheren

[27]) Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920, S. 17.
[28]) Art. 70 Abs. 2 des Entwurfes.

Vorschriften über das Verfahren der Bundesversammlung enthalten sollte[29]), sollte sie sich nicht selbst geben, sondern auf dem gewöhnlichen Gesetzgebungswege durch beide Kammern erlassen werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Bundesversammlung des Kommissionsentwurfes nicht bloß die tatsächliche, sondern auch die ideelle Einheit der Kammern bezeichnen sollte, wie sie im Art. 11 des Entwurfs zum Ausdruck kommt: „Die Bundesversammlung ist der oberste Träger der öffentlichen Gewalt der Republik". Diese Bestimmung ist aber irreführend und falsch, denn das in dem Entwurfe vorgeschlagene System war, wie Renner es bezeichnete, ein gemischtes: es sollte in der Regel der Fälle Einkammerprinzip mit obligatorischer Gesetzgebungskommission (Bundesrat) herrschen und nur in einzelnen allerdings wichtigen Fällen die ideelle Einheit der Kammern ihre materielle Grundlage finden, nämlich bei Entschließungen über Verfassungsgesetze, völkerrechtliche Verträge und in Wehrfragen[30]); nur hier sollte das Zweikammerprinzip durch wirksame Beteiligung des Bundesrates herrschen. Diese wenigen Ausnahmen konnten aber die kollektivistische Zusammenfassung beider Häuser zur Bundesversammlung nicht genügend rechtfertigen. So weit sie aber die Kammern in ihrer tatsächlichen Vereinigung bezeichnete, war sie auf Grund ihrer Zweckbestimmung im Art. 70 Abs. 2 des Entwurfes, der sie zu einer bloßen Abstimmungsmaschine stempelte, nur eine formelle Einrichtung.

Das dargelegte sozialdemokratische Gepräge des Kommissionsentwurfes hat die endgültige Bundesversammlung in weitem Umfange behalten, es konnte ihr nicht mehr genommen werden, zumal die ganze Verfassung von 1920 sozialdemokratischen Geist atmete; denn die Sozialdemokraten haben es verstanden, ihre Ideen, wenn auch in sehr verklausulierter Form, im allgemeinen durchzusetzen.

e. Der zweite christlichsoziale Verfassungsentwurf.

Schon einige Wochen nach Beendigung (am 8. Juni 1920) der Beratungen des interministeriellen Ausschusses brachte die christlichsoziale Partei am 25. Juni 1920 einen neuen Ver-

[29]) Art. 70 Abs. 3 des Entwurfes.
[30]) Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920, S. 16.

fassungsentwurf[31]) in der konstituierenden Nationalversammlung ein. Dieser beschränkte sich für den Fall, daß bei der immer schärferen Zuspitzung der politischen Lage die Schaffung einer vollständigen Verfassung scheitern sollte, in 32 Artikeln nur auf grundlegende, erst von der neuzuwählenden Nationalversammlung auszubauenden Bestimmungen. Er gab also nur die großen Linien des Systems an und versuchte die Rechte des Bundesrates im Sinne des Zweikammersystems zu erweitern und so auch die Bundesversammlung auf eine stärkere Basis zu stellen. Dabei kombinierte er Gedanken der früheren, von der christlichsozialen Partei herrührenden oder wenigstens stark beeinflußten Entwürfe mit den im Regierungsausschuß erzielten Ergebnissen; bezüglich der Bundesversammlung mit der einen wichtigen Abweichung, daß nicht bloß der Bundespräsident, sondern auch die Bundesregierung von der Bundesversammlung gewählt werden sollte[32]). Im übrigen deckten sich die knappen Bestimmungen über die Bundesversammlung in diesem Entwurfe[33]) inhaltlich mit denen des Kommissionsentwurfes und bedürfen daher keiner besonderen Erörterung mehr.

f. Der Entwurf des Verfassungs-Unterausschusses.

Nach all' den vergeblichen Versuchen, Österreich eine Verfassung zu geben, raffte sich endlich der von der Nationalversammlung eingesetzte Verfassungsausschuss dazu auf, einen Unterausschuss einzusetzen, welcher aus allen genannten Entwürfen einen endgültigen Entwurf feststellen sollte. Tatsächlich ist ein solcher aus den Beratungen des Unterausschusses vom 11. Juli bis 23. September 1920[34]) hervorgegangen. Er wurde am 26. September 1920 in der konstituierenden Nationalversammlung eingebracht und mit unwesentlichen Abänderungen zum Gesetz erhoben. In Kraft getreten ist die Bundesverfassung der Republik Österreich am 1. Oktober 1920.

---

[31]) Beilage Nr. 888 der stenogr. Protokolle der Nat.-Vers.

[32]) Art. 16 Abs. 2 dieses Entwurfes.

[33]) Siehe Anhang.

[34]) Die Beratungen des Unterausschusses sind geheim geführt worden, und er hat es auch versäumt, dem Entwurfe Motive beizufügen. Selbst ein Verhandlungsprotokoll fehlt gänzlich, dieses besteht lediglich aus der Niederschrift der Beschlüsse, wie sich der Verfasser durch Augenschein überzeugen konnte.

Überblickt man die Entstehungsgeschichte der österreichischen Bundesverfassung und die Entwicklung der Bundesversammlung in ihr, so ist zusammenfassend nochmals festzustellen, daß die Bundesversammlung aufs engste mit dem Streit um die Bundespräsidentschaft zusammenhängt, worauf nunmehr im besonderen einzugehen ist.

4. Die österreichische Bundesversammlung als Kreationsorgan des Bundespräsidenten nach der Bundesversammlung von 1920.

a. Die eigentliche Ursache für die Einsetzung der Bundesversammlung.

Die provisorischen Verfassungen vom 30. X. 1918 und vom 14. III. 1919 kannten kein besonderes Staatsoberhaupt. Das Staatsratsdirektorium, das bis zur Märzverfassung als oberstes Staatsorgan fungierte, hatte wohl eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Staatsoberhaupt, seine drei Mitglieder waren aber zugleich Vorsitzende der Nationalversammlung. Neben ihm hatte auch das eigentliche Regierungsorgan, der Staatsrat, Funktionen des Staatsoberhauptes. Auch nach der Märzverfassung von 1919 waren die Funktionen, die sonst einem Staatsoberhaupt zukommen, zwischen dem Präsidenten der Nationalversammlung und der Staatsregierung geteilt. Der Wunsch nach einem besonderen Staatspräsidenten wurde jedoch immer stärker, alle Verfassungsentwürfe — mit Ausnahme des sozialdemokratischen — verlangten einen Bundespräsidenten, der unmittelbar vom Volke oder von einer Bundesversammlung gewählt werden sollte, und die Sozialdemokraten konnten schließlich die Einsetzung eines Staatsoberhauptes nicht mehr verhindern. In dem Streite um die Art der Berufung des künftigen Bundespräsidenten wollten die Sozialdemokraten diesen vom Nationalrat allein wählen lassen, stießen aber auf den unüberwindlichen Widerstand der anderen Parteien, die diese Übersteigerung der Macht des Nationalrates vermeiden wollten. Aber auch der Vorschlag der großdeutschen Partei, der anfangs auch von den Christlichsozialen unterstützt wurde, und der dahin ging, den Präsidenten unmittelbar durch das Volk wählen zu lassen, drang nicht durch. Man suchte also nach einem geeigneten Ausweg und mußte sich schließlich auch hier, wie in so vielen ent-

scheidenden Punkten der Verfassung, zu einem Kompromiß entschließen, und zwar in der Form, einen eigenen Wahlkörper für die Berufung des Bundespräsidenten zu schaffen[35]). Diesem Streite verdankt die Bundesversammlung letzten Endes ihre Entstehung und ihre wichtigste und praktisch bedeutendste Aufgabe, die Wahl des Bundespräsidenten. Dadurch wurde sie aufs engste mit dessen Amte verknüpft, woraus sich dann auch die weiteren Kompetenzen der Bundesversammlung hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten ergaben. Wenn auch die neueste Entwiklung[36]) der Bundesversammlung ihre ursprünglichste Funktion als Kreationsorgan genommen hat, so kann man doch auf Grund ihrer Entstehung sagen, daß es in Österreich eine Bundesversammlung kaum gegeben hätte, — abgesehen von der rein formellen Vornahme der Angelobung des Bundespräsidenten — wenn man sich von vornherein über eine unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten einig gewesen wäre. Die Richtigkeit dieser Behauptung wird durch die Tatsache bestärkt, daß in allen Verfassungsentwürfen, nach denen das Volk unmittelbar den Bundespräsidenten wählen sollte, eine Bundesversammlung nicht vorgesehen war.

b. Die staatsrechtliche und politische Bedeutung der Bundesversammlung als Kreationsorgan.

Die Wahlfunktion der Bundesversammlung nach dem Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 gab ihr eine bedeutende staatsrechtliche und politische Stellung. Als Kreationsorgan war sie eine „Wählerversammlung", die die Wahl durch einen einheitlichen Akt bei gleichzeitiger Anwesenheit sämtlicher Wahlberechtigten vollziehen mußte, im Gegensatz zur „Wählerschaft", die mit der Summe der Mitglieder einer Verbandsperson nicht gleichbedeutend ist[37]).

Ein dauerndes rechtliches Band zwischen ihr und dem Gewählten wurde durch die Wahl nicht geschaffen, mit dem vollzogenen Wahlakt löste sich jede rechtliche Verbundenheit. Nur die Aussicht auf eine Wiederwahl war geeignet, den

[35]) Kelsen, österreichisches Staatsrecht, S. 189.

[36]) Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929.

[37]) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1927, S. 26, Anmerkung 1.

Bundespräsidenten in eine gewisse politische Abhängigkeit von der Bundesversammlung zu bringen, der im Falle einer Wiederwahl während der Dauer seiner Präsidentschaft genehm gewesen sein muß. Diese lose politische Verbundenheit zwischen den beiden Staatsorganen nahm der Bundesversammlung jedoch nicht ihre hervorragende praktische Bedeutung als Kreationsorgan, die sich aus der staatsrechtlichen und politischen Stellung des Bundespräsidenten herleitete. Um dies im vollen Umfange zu erkennen, ist kurz auf die Stellung des Bundespräsidenten nach der Verfassung von 1920 einzugehen.

Der Machtbereich, den der österreichische Gesetzgeber im Jahre 1920 dem Staatsoberhaupt eingeräumt hat, war nicht groß, doch auch nicht so eng begrenzt, wie es vielfach angenommen wurde. Auf dem Gebiete der Gesetzgebung bestand die Kompetenz des Bundespräsidenten lediglich darin, das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze zu promulgieren. Allein auch in konstitutionellen Monarchien findet das Staatsoberhaupt sein eigentliches Betätigungsfeld nicht so sehr im Bereiche der Gesetzgebung als vielmehr in dem der Vollziehung. Und da ist die Kompetenz des Präsidenten keineswegs so unbeträchtlich. Er hat die Vertretung nach außen, insbesondere Staatsverträge abzuschließen, die Ernennung aller Bundesangestellten einschließlich der Offiziere und Richter, Schaffung und Verleihung von Berufstiteln und die Gewährung von Ehrenrechten, das wichtige Recht der Begnadigung, Strafmilderung und -umwandlung, die Rechtsfolgen von Urteilen nachzusehen und Verurteilungen zu tilgen, das außerordentliche Recht bereits anhängige Strafverfahren niederzuschlagen. Mit diesen Bestimmungen hat die Bundesverfassung den Bundespräsidenten die rechtliche Möglichkeit gegeben, die auswärtige Politik sowie die innere Verwaltung, letztere vor allem im Wege der Personalpolitik, entscheidend zu beeinflussen. Der Bundespräsident kann sich ohne weiteres weigern, einen ihm vorgelegten Staatsvertrag abzuschließen, wenn er ihn mit den Interessen der Republik nicht für vereinbar hält, und kann dadurch die ganze auswärtige Politik in seine Einflußsphäre ziehen, aber auch sonst auf gute Beziehungen zu allen Staaten hinwirken und in der ganzen Welt für Österreich Sympathien wecken und die vorhandenen festigen. Niemand kann auch den Bundespräsidenten zwin-

gen, einen ihm von der Bundesregierung vorgeschlagenen Funktionär zu ernennen oder auszuzeichnen, wenn er diesen nicht für geeignet hält. Ebensowenig kann er zu einem Gnadenakte gezwungen werden, und dadurch hat er die Möglichkeit, auf die Justizpolitik maßgebenden Einfluß zu nehmen. Freilich kann der Bundespräsident alle Funktionen nur zusammen mit der verantwortlichen Regierung ausüben. Ist das aber z. B. in der konstitutionellen Monarchie anders? Und ist die Mitwirkung verantwortlicher Minister jemals ein ernstliches Hindernis für die Entfaltung einer starken Herrscherpersönlichkeit gewesen?

Es waren eigentlich nur zwei Momente, durch die sich die Kompetenz des österreichischen Bundespräsidenten von der anderer Staatspräsidenten merklich unterschied. Zunächst die Tatsache, daß der Bundespräsident nicht die Minister zu ernennen hatte. Freilich lag hier mehr als eine untergeordnete Prestigefrage vor. Denn die Ernennung der Minister durch das Staatsoberhaupt ist schon in der parlamentarischen Monarchie, geschweige denn in der parlamentarischen Republik, eine bloße Formalität. Hier können und dürfen nur diejenigen zu Ministern ernannt werden, die das Parlament als seine Vertrauensmänner dem Präsidenten präsentiert. Die österreichische Bundesverfassung hatte dieser unzweifelhaften Tatsache nur die äußere Rechtsform gegeben, wenn sie die Bundesregierung direkt vom Nationalrat wählen ließ.

Von viel größerer Bedeutung freilich war das zweite Moment, daß der Bundespräsident nicht in der Lage war, das Parlament aufzulösen, sondern nur dieses selbst durch Bundesgesetz seine Funktionsperiode beenden konnte. In der Befugnis, das Parlament aufzulösen, liegt zweifellos ein bedeutendes Machtmittel, das im wesentlichen dazu dient, Konflikte zwischen Parlament und Kabinett im Sinne des letzteren zu lösen. Dieses fehlte dem Bundespräsidenten, es wäre aber auch nach der Konstruktion der österreichischen Verfassung von 1920 nicht von so großer Bedeutung gewesen, da Parlament und Regierung gerade in Österreich in einem Verhältnis zueinander standen, das jeden ernstlichen Gegensatz zwischen beiden ausschloß. Die österreichische Bundesverfassung von 1920 stellte eben den vollendeten Typus einer Parlamentsherrschaft dar, und die Bundesregierung war im wesentlichen nur ein Vollzugsausschuß des Parlaments.

Die Rechtsstellung also, die diese Verfassung dem Bundespräsidenten gegeben hatte, versagte ihm nicht die Möglichkeit entscheidenden Wirkens, freilich mußte es eine starke Persönlichkeit sein, die sich auch über die Schranken der Verfassung hinaus Geltung zu verschaffen vermochte. Denn seine Funktionen bestanden doch wesentlich in der Repräsentation, und mehr als anderswo galt von ihm, daß er als Persönlichkeit wirken konnte, nicht als Machtfaktor, und ein Staatspräsident wird immer das sein, was er selbst unabhängig von Verfassungsparagraphen aus sich macht. So ergibt sich aus der Darlegung der rechtlichen und politischen Stellung des Bundespräsidenten nach dem Bundesverfassungsgesetz von 1920 die Bedeutung, die in der Aufgabe der Bundesversammlung als Kreationsorgan des Bundespräsidenten lag. Für das Ansehen eines Staates und für seinen gedeihlichen Fortbestand ist es von größter Wichtigkeit, was für eine Persönlichkeit, die den Staat repräsentieren soll und immerhin eine nicht unbedeutende Stellung im Staate nach innen und außen einnimmt, dieses höchste Staatsamt bekleidet, und die Bundesversammlung hatte die geeignete und ihr genehme Persönlichkeit für dieses nicht zu unterschätzende einflußreiche Amt auszuwählen. Sie konnte dadurch, wenn auch die Wahl einer bestimmten Person aus den verschiedensten Motiven erfolgte und keineswegs eine Bindung an ein bestimmtes Programm bedeutete, doch mittelbar die Politik, so weit sie in den Machtkreis des Staatsoberhauptes fiel, durch die Auswahl der Person in eine bestimmte Richtung lenken. Freilich war der österreichische Präsident nach der Verfassung von 1920 in hohem Maße nur eine Repräsentativfigur, mehr jedenfalls, als es z. B. der deutsche Reichspräsident ist. Nur dann aber, wenn der österreichische Bundespräsident so gestellt wäre, wie in Deutschland oder gar in Amerika, würde es sich lohnen, den ungeheueren Apparat einer unmittelbaren Volkswahl in Bewegung zu setzen. Dafür aber sind doch seine Befugnisse zu beschränkt gewesen, so daß seine Wahl durch die Bundesversammlung die einfachste und zweckmäßigste war.

c. Die Wahlpraxis der Bundesversammlung.

Zur Vornahme der Wahl des Präsidenten mußte die Bundesversammlung alle vier Jahre zusammentreten, denn die

Amtsdauer des Bundespräsidenten betrug nur vier Jahre[38]). Gewählt wurde nicht nur aus ihrer Mitte, sondern jeder Staatsbürger, der das passive Wahlrecht besaß, und das 35. Lebensjahr überschritten hatte[39]), konnte von ihr zum Präsidenten gewählt werden. Die Wahlhandlung selbst erfolgte in der Bundesversammlung in geheimer Abstimmung durch Namensaufruf[40]). Die Wahl wurde so oft wiederholt, bis sich eine unbedingte Mehrheit für eine Person ergab[41]). Nach Vornahme des Skrutiniums verkündete der Präsident der Versammlung das Ergebnis, worauf sich die Funktionäre über Aufforderung des Präsidenten der Bundesversammlung zu dem Gewählten begaben und ihn um die Annahme der Wahl befragten. Hatte der Neugewählte sein Einverständnis erklärt, so wurde er sogleich feierlich eingeholt. An seine Begrüßung schloß sich unmittelbar seine Angelobung an, womit die Wahl des Bundespräsidenten ihren Abschluß fand.

Dreimal ist die Bundesversammlung in ihrer Eigenschaft als Kreationsorgan zusammengetreten, das erste Mal am 8. 12. 1920 auf Grund des § 24 des Übergangsgesetzes[42]). Die vorangegangenen Parteiverhandlungen hatten damals zu keinem Ergebnis geführt, die drei großen Parteien der Christlichsozialen, der Sozialdemokraten und der Großdeutschen hielten, eine jede an dem von ihr aufgestellten Kandidaten fest, so daß, da keine von ihnen für sich allein über die notwendige unbedingte Mehrheit verfügte, vier Wahlgänge ergebnislos verliefen. Das Stimmenverhältnis war folgendes: Christlichsoziale 104, Sozialdemokraten 87, Großdeutsche 22, Bauernpartei 7, bürgerliche Arbeiterpartei 1, zusammen 221 Stimmen, wovon 214 gestimmt haben[43]). Es war also eine Vereinbarung zwischen den Parteien unbedingt notwendig. Die Aussichtslosigkeit der Lage führte dann zu dem Entschluß, die Wahlhandlung erst am nächsten Tage fortzusetzen, um den Par-

---

[38]) Art. 60 des Bundesverfassungsgesetzes (BVG) v. 1920.

[39]) Art. 60 Abs. 3 des BVG. v. 1920.

[40]) Art. 60 Abs. 1 des BVG. v. 1920 und § 60 der Geschäftsordnung des Nationalrates (GO. d. NR.).

[41]) Art. 60 des BVG. v. 1920.

[42]) Verfassungsgesetz vom 1. 10. 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung. StGBl. Nr. 451.

[43]) Der Nationalrat zählte 175, der Bundesrat 46 Mitglieder.

teien abermals Gelegenheit zu Einigungsverhandlungen zu geben. Wieder aber verhandelte man ohne Erfolg, bis die Großdeutschen unmittelbar vor der Wiederaufnahme der Wahl ihren Kandidaten fallen ließen und ihre Stimmen dem christlichsozialen Kandidaten gaben. Dadurch erlangte dieser die erforderliche Mehrheit, und es wurde der Sozialpolitiker und Nationalökonom Dr. Michael Hainisch mit 129 gegen 85 Stimmen zum ersten Bundespräsidenten der Republik Österreich gewählt. So ließ das erste Auftreten der Bundesversammlung sie in der Öffentlichkeit nicht gerade in dem bestem Lichte erscheinen. Der hartnäckige Kampf der Parteien war zwar ein Beweis für die tatsächliche Bedeutung des Bundespräsidenten, aber auch dafür, daß die Präsidentenwahl durch die Bundesversammlung keine ideale Lösung darstellte. Denn die Parteien hatten ihre gegenseitige Abneigung so weit getrieben, daß schließlich jede die Kandidaten der anderen vernichtete und ein Außenstehender gewählt werden mußte, um überhaupt eine Wahl zu ermöglichen und eine Krisis der Republik und der Verfassung zu vermeiden. Und so wurde ein Mann gewählt, der keiner politischen Partei angehörte.

Im Gegensatz hierzu stand das Bild, das die Bundesversammlung bei der zweiten Präsidentenwahl am 9. XII. 1924 darbot. Damals war für die Wahl alles seit Tagen wohl vorbereitet, und man wußte längst ihr Ergebnis voraus. Die Regierungsparteien waren sich über die Wiederwahl des Bundespräsidenten Dr. Hainisch von vornherein vollkommen einig. Nur die Oppositionspartei der Sozialdemokraten entschloß sich erst in letzter Stunde, nicht für ihren Parteikandidaten zu stimmen, sondern leere Zettel abzugeben, um aus einer gewissen politischen Courtoisie heraus den Eindruck einer persönlichen Gegnerschaft gegen Hainisch zu vermeiden. So wurde Dr. Michael Hainisch im Jahre 1924 mit 111 Stimmen wiedergewählt. Das Stimmenverhältnis gestaltete sich damals, wie folgt: Christlichsoziale 107, Sozialdemokraten 69, Großdeutsche 12, Landbund 7, zusammen 215 Stimmen, von denen 211 Abgeordnete abgestimmt und 90 Abgeordnete (die Sozialdemokraten) leere Stimmzettel abgegeben hatten. Leider blieb diese Einigkeit der Bundesversammlung die Ausnahme.

Ganz anders wieder gestalteten sich die Verhältnisse im Dezember 1928. Als die Bundesversammlung zum dritten Male zur Präsidentenwahl zusammentreten sollte, da war die

Verwirrung so groß, daß man noch am Tage vor der Wahl in der Presse[44]) lesen konnte: „Chaos ist ein milder Ausdruck für das, was im Parlament vorgeht". Nicht einmal die bürgerlichen Mehrheitsparteien waren unter sich einig. Während die christlichsoziale Partei den Präsidenten des Nationalrates Wilhelm Miklas als ihren Kandidaten aufgestellt hatte, versagten diesem die großdeutsche und die aufstrebende Partei des Landbundes ihre Stimmen, und zwar deshalb, weil sie grundsätzlich von der Auffassung, von der sie unter keinen Umständen abgehen wollten, ausgingen, daß die Republik Österreich als ausgesprochener Parteistaat eine Überspitzung des Systems nicht vertrage und deshalb die letzte und wichtigste Staatsstelle, die bisher noch nicht parteipolitisch besetzt war, auch fernerhin mit keinem aktiven Parteipolitiker besetzt werden sollte. Im Verfolg dieses Prinzipes versuchte vor allem der Landbund mit größter Anstrengung eine zweite Wiederwahl des Bundespräsidenten Hainisch zu ermöglichen; dazu wäre aber eine Verfassungsänderung notwendig gewesen, da gemäß Art. 60 Abs. 2 des BVG. nur eine einmalige Wiederwahl zulässig und diese schon im Jahre 1924 erfolgt war. Das Unternehmen scheiterte schließlich nach schwierigen Verhandlungen an der sonderbaren Haltung der Sozialdemokraten, die sich zuerst ablehnend verhalten, dann aber sich doch zu einer Verfassungsänderung bereit erklärt hatten, jedoch mit der ausdrücklichen Begründung in ihrem Communiqué: „um die Wahl eines klerikalen Parteimannes zu verhindern". Diese Form ihrer Bereitschaft machte den Christlichsozialen die Zustimmung ihrerseits unmöglich, wodurch sich die Lage außerordentlich zuspitzte. Nunmehr ließ der Landbund die aussichtslos gewordene abermalige Kandidatur Hainisch fallen und einigte sich mit den Großdeutschen auf einen gemeinsamen Kandidaten, den Polizeipräsidenten Schober, den ärgsten Feind der Sozialdemokraten, gleichzeitig als Antwort auf einen Annäherungsversuch seitens der Sozialdemokraten.

So lagen die Dinge, als die Bundesversammlung am 5. XII. 1928 zur Wahl zusammentrat, und da kam die große Überraschung: Nach zwei ergebnislosen Wahlgängen gaben die Sozialdemokraten beim dritten Wahlgang zum größten Er-

[44]) Neue Freie Presse, 4. Dez. 1928 Abdbl.

staunen der Versammlung leere Stimmzettel ab, so daß Nationalratspräsident Miklas mit 94 gegen 26 Stimmen (diese für Schober) zum Bundespräsidenten gewählt war, die 91 Stimmen der Sozialdemokraten waren ungültig. Das Stimmenverhältnis war: Christlichsoziale 98, Sozialdemokraten 91, Großdeutsche 14, Landbund 12, zusammen 215 Stimmen[45]). Der tiefere Grund für den plötzlichen Umschwung der Sozialdemokraten lag darin, daß in ihrem Lager die falsche Auffassung herrschte, die Christlichsozialen würden sich nach mehreren für ihren Kandidaten ergebnislos verlaufenden Wahlgängen mit den Großdeutschen und den Landbündlern auf den christlichsozialen Bundeskanzler Dr. Seipel, den Chef des Ministeriums, an dem die Bürgerlichen alle beteiligt waren, einigen und dieser dann als Bundespräsident erfolgreich aus der Wahl hervorgehen. Das aber wollten die Sozialdemokraten um jeden Preis verhindern und verhalfen so auf Grund dieser, obendrein irrtümlichen Annahme einem Christlichsozialen in das Bundespräsidium, was ohne ihre indirekte Unterstützung unmöglich gewesen wäre.

Diese Wahl gehört zu den seltsamsten Ereignissen im Leben des Parlamentarismus. Es war ein Hasardieren, ein Spiel mit dem Einsatz der höchsten Person des Staates. Neben der Gewohnheit, die sich in Österreich herausgebildet hat, nämlich alle wichtigen Entschlüsse bis auf die letzte Stunde zu verschieben und oft dem Zufall einen Einfluß zu gönnen, wo allein die ruhige nüchterne Erwägung den Ausschlag geben sollte, herrschte in der Bundesversammlung ein Parteikliquentum ohne einen Hauch von wahrer Demokratie, wie allein die Tatsache beweist, daß der Standpunkt der Großdeutschen und Landbündler, das Amt des Bundespräsidenten zu entpolitisieren und grundsätzlich nur einem Unparteiischen anzuvertrauen, allgemeine Billigung fand, sich aber wegen des Parteifanatismus' nicht durchsetzen ließ. Dabei ließen sich die Parteien in der Bundesversammlung sogar zu sogenannten Kampfabstimmungen hinreißen, um ihre Stärke zu beweisen. Es herrschte überhaupt in der Bundesversammlung derselbe Parteibetrieb mit all den Übelständen wie im Nationalrat und in jedem Parlament: Zurücksetzung kleiner Minoritäten, faule Kompromisse unter den Parteien, strengste Parteidisziplin, die

[45]) Der Nationalrat zählte damals 165, der Bundesrat 50 Mitgl.

die Selbständigkeit der einzelnen Mitglieder unterjochte, die gleichen Unterhändler, nämlich die Parteiobmänner, verhandelten und die Parteien arbeiteten mit denselben Intrigen wie im Nationalrat, und der Beschluß der Bundesversammlung wäre, wenn sie eine homogene Mehrheit besessen hätte, ein Parteibeschluß gewesen, war aber bei der Parteizersplitterung ein Parteienkompromiß.

5. Die Bundes-Verfassungsnovelle vom 7. XII. 1919.

Die neueste Verfassungsreform in Österreich hat der Bundesversammlung ihre Wahlfunktion genommen. Der Hauptgrund dafür lag nicht in der Bundesversammlung als solcher, sondern war politischer Art. Die sogenannte Heimwehrbewegung in Österreich, die mit immer stärkerem Nachdruck eine Verfassungsänderung verlangte, erfaßte immer breitere Volksschichten und nahm schon eine sehr bedrohliche Haltung ein. Eine ihrer wichtigsten Forderungen war die wesentliche Erweiterung der Machtbefugnisse des Bundespräsidenten und seine Berufung durch das Volk selbst. Tatsächlich setzte die Bewegung einen großen Teil ihrer Forderung durch die verfassungsändernde Novelle vom 7. XII. 1929 durch.

Der Leitgedanke der Verfassungsänderung war vor allem der Übergang vom System der reinen Parlamentsherrschaft zum System der parlamentarischen Republik und die Stärkung der Staatsautorität. Dabei lag der bedeutsamste Fortschritt in der wesentlichen Erweiterung der Machtbefugnisse des Bundespräsidenten, indem ein Teil der Allmacht des Nationalrates abgetragen und diesem im Bundespräsidenten eine ebenso starke demokratische Autorität gegenübergestellt wurde. Wenn auch der Bundespräsident bisher die Möglichkeit einer Einflußnahme auf die Innen- und Außenpolitik des Staates besaß, so gehörte doch eine besonders starke Persönlichkeit dazu, um in wirksamer Weise hervorzutreten. Im allgemeinen wäre er aber nur eine Repräsentativfigur geblieben. Das ist durch die Verfassungsreform grundlegend geändert worden. Der Bundespräsident ist mit einem eigenen Machtkreis ausgestattet worden, mit dem er ein starkes Gegengewicht gegen die Parlamentsherrschaft darstellt. Denn er hat jetzt das Recht, die Bundesregierung zu ernennen und zu ent-

lassen[46]), den Nationalrat einzuberufen und zu schließen[47]) und aus eigenem Entschluß aufzulösen[48]); er hat ferner künftig den Oberbefehl über das Bundesheer[49]) und schließlich noch ein, wenn auch beschränktes, Notverordnungsrecht[50]). Außer dieser bedeutenden Machterweiterung des Bundespräsidenten und durch diese gerechtfertigt wird nun auch noch künftighin der Bundespräsident nicht mehr von der Bundesversammlung, sondern unmittelbar vom Volke gewählt[51]). Wenn man die Machtstellung des Bundespräsidenten so wesentlich stärkte und ihn als einen wirklichen Machtfaktor neben das Parlament stellen wollte, so mußte man ihn auch möglichst unabhängig vom Parlament machen, ihn dem Parteigetriebe der Bundesversammlung entreißen und das Volk, das sich bisher der Präsidentenwahl gegenüber ziemlich gleichgültig verhalten hatte, in seiner Gesamtheit zur Wahl des Bundespräsidenten berufen. Ein vom Volke unmittelbar gewählter Präsident, vor allem bei der nunmehr erhöhten Machtstellung des österreichischen Bundespräsidenten, mußte auch wünschenswerter erscheinen als ein auf faulen Kompromissen unnatürlicher und daher gebrechlicher parlamentarischer Koalitionen beruhender Präsident, denn dann wird nur selten die kraftvollste Individualität, sondern ein maßvoller Kompromißkandidat gewählt. Der Parteikampf würde sich auch bei der erhöhten Bedeutung der Wahl des Präsidenten noch schärfer gestaltet haben, und die Gefahr, daß sich die Bundesversammlung außerstande zeigte, Österreich einen Bundespräsidenten zu geben, und daß die Bestimmungen der Verfassung hätten angewendet werden müssen, wonach in einem solchen Falle der Bundeskanzler vorläufig die Bundespräsidentschaft zu übernehmen hat[52]), wäre noch viel größer geworden, als sie schon bei der ersten und dritten Präsidentenwahl war.

Für die Bundesversammlung bedeutete der Übergang der Wahlfunktion auf das Volk einen wesentlichen Eingriff in ihre

---

[46]) § 36 Abs. 1 der Verfassungsnovelle (V.Nov.).
[47]) § 13 Abs. 1 u. 3 der V.Nov.
[48]) § 14 Abs. 1 der V.Nov.
[49]) § 42 Abs. 1 der V.Nov.
[50]) § 6 Abs. 3—5 der V.Nov.
[51]) § 30 der V.Nov.
[52]) Art. 64 Abs. 1 des BVG.

Rechte und ihre ganze Stellung. Wie aus dem historischen Werden der Bundesversammlung erhellt, war die Präsidentenwahl ihre ursprünglichste und wichtigste Funktion. Die Regierungsvorlage zu der V.Nov. wollte ihr zwar die Eigenschaft einer Wählerversammlung wenigstens bedingt erhalten, indem sie vorschlug, daß die Wahl, falls sie durch das Volk im ersten Wahlgang ergebnislos verläuft, im zweiten und dritten Wahlgang durch die Bundesversammlung, und zwar durch eine „erweiterte Bundesversammlung" erfolgen sollte. Dagegen wendeten die Sozialdemokraten mit Recht ein, daß eine solche Regelung nur auf eine Scheinvolkswahl hinauslaufen würde, da bei den politischen Verhältnissen in Österreich der erste Wahlgang in der Regel zu keinem Ergebnis führen würde; man solle daher dem Volke das Wahlrecht unbeschränkt einräumen. Ihre Stellungnahme begründeten die Sozialdemokraten mit der Behauptung, beim Volke mehr Chancen zu haben als bei der für lange Zeit unverrückbaren bürgerlichen Mehrheit in der Bundesversammlung. Wie weit das richtig ist, mag dahingestellt bleiben, jedenfalls stieß die uneingeschränkte unmittelbare Volkswahl, wenn nicht bei den Sozialdemokraten, sonst auf keinen Widerstand mehr, und so ist die Bundesversammlung von der Wahl ganz ausgeschlossen worden. Sie hat damit ein Stück ihres Wesens, ihre kreierende Kraft verloren und damit zugleich ihre praktische staatsrechtliche und politische Bedeutung. Diese Entwicklung lag aber im Zuge der ganzen Verfassungsreform, denn eine Staatsverfassung muß mit der Bildungsstufe der Mehrzahl seiner Bürger und der Sympathien derselben im Einklang stehen, und das konnte von der Bundesversammlung hinsichtlich ihrer Wahlfunktion nicht mehr gesagt werden.

II. Teil.

Die österreichische Bundesversammlung nach dem heutigen Verfassungsrecht.

Die Entstehungsgeschichte der Bundesversammlung hat gezeigt, daß der österreichische Verfassungsgesetzgeber den verschiedenen politischen Strömungen im weitesten Umfange Rechnung tragen mußte, und daß man deshalb an die Einrichtungen der österreichischen Bundesverfassung nicht lediglich den rechtslogischen Maßstab anlegen darf. Um nun das Wesen der Bundesversammlung nach dem BVG. vom 1. X. 1920 in der durch die V.Nov. vom 7. XII. 1929 geänderten Fassung in vollem Umfange zu erfassen, ist etwas weiter auszuholen und zunächst das parlamentarische System der österreichischen Bundesverfassung, in das die Bundesversammlung eingefügt ist, darzulegen.

C. Die Bundesversammlung im österreichischen Zweikammersystem.

1. Die Kammern in Österreich.

In dem österreichischen Zweikammersystem sind die Länder an der Willensbildung und Willensbetätigung des Bundes durch den Bundesrat beteiligt. Eine wirksame Einflußnahme auf die Bundesgeschäfte durch die Ländervertretung ist aber durch zwei Umstände sehr in Frage gestellt: erstens durch die fast völlige Gleichartigkeit der Zusammensetzung der beiden Kammern und zweitens durch die enge Begrenzung der Kompetenzen des Bundesrates sowohl auf dem Gebiete der Gesetzgebung wie auch der Vollziehung.

a. Die Zusammensetzung der Kammern.

Der Nationalrat geht aus unmittelbaren Volkswahlen hervor, der Bundesrat dagegen wird mittelbar von den Land-

tagen bestellt, und zwar ebenso wie der Nationalrat nach dem Verhältniswahlsystem. Dieses wird bei der Wahl der Bundesräte in zweifacher Weise durchbrochen. Die Bestimmung nämlich[53]), daß die Mindestzahl der Bundesratsmandate für ein Land drei, die Höchstzahl zwölf beträgt, daß also z. B. Vorarlberg mit 140 000 Einwohnern drei Mandate und Wien, das zwölf- bis dreizehnmal soviel Einwohner zählt, nur zwölf Mandate im Bundesrat hat, verschafft dem einen Lande und seinen Parteien eine stärkere Vertretung als dem anderen. Diese Ungerechtigkeit soll dadurch wieder korrigiert werden, daß gemäß Art. 35 Abs. 1 des BVG. die stärkste Minderheit in jedem Landtage einen Anspruch auf ein Mandat im Bundesrat hat. Die letzte Bestimmung vermag aber die Wirkung der ersten nicht aufzuheben, so daß die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates nicht genau mit der der Bevölkerung in den Ländern übereinstimmt. Aus der Art der Beschickung des Bundesrates ergibt sich, daß der Bundesrat nicht eine Vertretung der Länder als gleichberechtigter Staatsindividuen zur Geltendmachung ihrer einzelstaatlichen Sonderinteressen in Einschränkung der unitaristisch gerichteten Parlamentsherrschaft bei der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes ist, sondern ein Kollegium von Abgeordneten „aus" den Ländern, und zwar in wesentlich derselben parteipolitischen Zusammensetzung wie der Nationalrat, weshalb man den Bundesrat auch mit Recht als die „verkleinerte Photographie des Nationalrates" bezeichnete. Auf dieser Gleichartigkeit in seiner Zusammensetzung beruht im Grunde die Unbedeutendheit des Bundesrates, denn sie führt dazu, daß wesentliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kammern kaum entstehen können, und daß die Sozialdemokraten ohne Gefährdung ihrer Machtstellung im Parlament eine Beteiligung der Länder an der Willensbildung und Willensbetätigung des Bundes in beschränktem Maße durch den Bundesrat zustimmen konnten. Eine den Nationalrat ergänzende Tätigkeit des Bundesrates läßt sich jedoch auf dieser Grundlage nur schwerlich denken, zumal dem Bundesrat für seine Mitwirkung an den Bundesgeschäften sehr enge Grenzen gezogen sind und es vor allem an der notwendigen Gleichstellung der Kammern fehlt.

---

[53]) Art. 34 Abs. des BVG.

b. Die Kompetenzverteilung zwischen den Kammern.

Was das Mitwirkungsrecht des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes betrifft, so spricht der Art. 24 des BVG. den Grundsatz aus, daß der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat die Gesetzgebung ausübt. Das ist jedoch eine Irreführung, denn der Bundesrat ist weder bei allen Gesetzen beteiligt, noch hat er dort, wo er an derselben teilnimmt, den gleichen Einfluß wie der Nationalrat. Schon die Gesetzesinitiative kann gemäß Art. 41 Abs. 1 des BVG. nur vom Nationalrat, nicht aber vom Bundesrat, wenigstens von diesem nicht unmittelbar, sondern nur durch Vermittelung der Bundesregierung gehandhabt werden. Hier also wie auch sonst allgemein besteht kein unmittelbarer Verkehr zwischen den Kammern. Den Gesetzesinhalt stellt ausschließlich der Nationalrat fest, und im Gegensatz zu Art. 24 räumt Art. 42 des BVG. dem Bundesrat bei der Gesetzgebung lediglich ein Vetorecht in schwächster Form ein. Danach bedeutet die Zustimmung des Bundesrates zu einem vom Nationalrat beschlossenen Gesetze nichts weiter als eine Abkürzung der Frist bis zur Kundmachung des Gesetzes; erhebt er dagegen Einspruch, so schiebt er dadurch nur das Inkrafttreten des Gesetzes hinaus, denn der Nationalrat kann den Einspruch des Bundesrates durch eine einfache Wiederholung seines ursprünglichen Beschlusses beseitigen. Auf diese Weise wird der Bundesratsbeschluß im Regelfalle in seiner materiellen Bedeutung nicht über die eines unverbindlichen Gutachtens hinausgehen. Die Schwäche des Vetorechts des Bundesrates wird noch dadurch erhöht, daß auf einem ansehnlichen Gebiete, nämlich gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, seine Auflösung, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen, dem Bundesrat überhaupt kein Einspruchsrecht zusteht[54]). Nur in einem einzigen Ausnahmefalle kann ein Nationalratsbeschluß ohne Zustimmung des Bundesrates nicht Gesetz werden, nämlich wenn es sich um eine Änderung der Art. 34 und 35 bezüglich des Wahlver-

[54]) Art. 42 Abs. 5 des BVG.

fahrens des Bundesrates handelt[55]). In diesem Falle nur übt „der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat" die Gesetzgebung aus, im übrigen aber kann davon keine Rede sein. So kann man ohne Übertreibung sagen: Gesetzgeber ist in Österreich allein der Nationalrat.

Wie in der Gestezgebung, so hat der Nationalrat auch auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt gegenüber dem Bundesrat ein starkes Übergewicht. Durch seinen Hauptausschuß kontrolliert und beherrscht der Nationalrat die Bundesregierung und wirkt in bestimmten Fällen direkt an der Vollziehung des Bundes mit, so bei der Festsetzung von Eisenbahntarifen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren und Preisen von Monopolgegenständen, er allein verfügt über das Heer, wählt und beruft den Präsidenten des Rechnungshofes ab und dieser ist ihm verantwortlich, ebenso wie es die Mitglieder der Bundesregierung sind[56]). Nur der Nationalrat kann Untersuchungsausschüsse einsetzen[57]). Ein Geschäftsordnungsgesetz ist nur für den Nationalrat vorgesehen, für den Bundesrat dagegen eine auf einem einfachen Beschlusse beruhende, nicht kundzumachende Geschäftsordnung[58]). Ferner kann nur der Nationalrat ein Gesetzesreferendum veranlassen[59]), und nur er hat ein Vorentscheidungsrecht über die Frage, ob eine behördliche Verfolgung des Bundespräsidenten erfolgen soll[60]) oder eine Volksabstimmung über seine Absetzung[61]). Endlich hat der Bundesrat keine eigene Legislaturperiode[62]), wie der Nationalrat, und auch keine eigene Immunität[63]).

Die Aufzählung der zahlreichen Vorrechte des Nationalrates gegenüber der Länderkammer sowohl auf dem Gebiete der Legislative wie auch der Exekutive zeigt deutlich, wie weit es den Sozialdemokraten gelungen ist, den Einfluß des Bundesrates auf ein Mindestmaß einzuschränken und seine

---

[55]) Art. 35 Abs. 4 des BVG.
[56]) Art. 55, 70, 74, 75, 76, 122, 123 des BVG.
[57]) Art. 53 des BVG.
[58]) Art. 30 Abs. 2 und Art. 37 Abs. 2 des BVG.
[59]) Art. 43 des BVG.
[60]) Art. 63 Abs. 2 des BVG.
[61]) Art. 60 Abs. 6 des BVG.
[62]) Art. 35 Abs. 1 des BVG.
[63]) Art. 58 des BVG.

Gleichstellung mit dem Nationalrat zu verhindern. In den meisten Verfassungsentwürfen war auch eine gemeinsame, aus Nationalrat und Bundesrat zusammengesetzte Körperschaft hauptsächlich deshalb nicht vorgesehen, weil die mit einer solchen Körperschaft verbundene vollkommene Gleichberechtigung der Kammern, wenn auch nur für bestimmte Staatsakte, vermieden werden sollte[64]). Ob das tatsächlich zutrifft, wie sich die Bundesversammlung in das bestehende parlamentarische System einfügt und wie weit die Kompetenzen der Bundesversammlung für den Bundesrat ein ins Gewicht fallendes Plus und für den Nationalrat einen nennenswerten Abstrich seiner Herrschaft bedeuten, ist nun zu untersuchen.

2. Die Stellung der Bundesversammlung im System, gemessen an ihren Kompetenzen.

Die Funktionen der Bundesversammlung liegen nur auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt und sind sehr eng begrenzt. Die Bundesversammlung ist im wesentlichen ein kontrollierendes Organ gegenüber dem Bundespräsidenten in staatsrechtlicher und politischer Beziehung, sie hat ihn bei Verletzung der Verfassung anzuklagen und bei sonstigem unbilligen Verhalten dem Volke oder den Behörden zur weiteren Verfolgung auszuliefern. Außerdem hat die Bundesversammlung über Kriegserklärungen zu entscheiden und tritt endlich auch zur rein formellen Angelobung des Bundespräsidenten zusammen.

Um mit der letzten zu beginnen, so kommt der Bundesversammlung in dieser Funktion eine besondere Bedeutung nicht zu, denn der Gewählte wird nicht etwa erst durch die Angelobung Präsident, sondern schon durch die Wahl, die das Volk unmittelbar vornimmt. Im übrigen ergibt sich diese Kompetenz der Bundesversammlung aus dem Zweikammersystem.

Anders ist es bei der Beschlußfassung über eine Kriegserklärung. Wer über Krieg und Frieden zu entscheiden hat, der hält die Lebensfäden des Staates in der Hand und bestimmt das Schicksal des Volkes auf Generationen hinaus.

---

[64]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, S. 108.

Durch diese Entscheidungsbefugnis erhält daher die Bundesversammlung eine nicht unbedeutende Stellung im Staate.

Auch die übrigen Kompetenzen der Bundesversammlung auf dem Gebiete der Rechts- und der politischen Kontrolle dem Bundespräsidenten gegenüber sind im Verfassungsbau nicht unwichtig. Zwar ist hier die Bundesversammlung nicht diejenige Stelle, die die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten geltend macht, wodurch sie notwendig eine gewisse Machtbefugnis über das Staatsoberhaupt besitzen würde, sie ist aber das Organ, das den Bundespräsidenten seinen Richtern ausliefert; sie entscheidet letzten Endes über sein Schicksal, denn wenn sie ihn den Behörden oder dem Volke überantwortet, dann wird man annehmen können, daß er damit schon gerichtet ist, da in diesem Falle der vorliegende Grund so schwerwiegend sein wird, daß mit seiner Verurteilung zu rechnen ist, was die Bundesversammlung aber durch Ablehnung des diesbezüglichen Antrages verhindern kann. Die Schutzgüter, die die Bundesversammlung hier zu hüten hat: die Autorität des Staatsoberhauptes und des Staates auf der einen Seite, die Verfassung und die Rechtsordnung dem Bundespräsidenten gegenüber auf der anderen Seite sind Fundamente des Staates, und die sich auf sie beziehenden Kontrollfunktionen der Bundesversammlung verleihen ihr daher eine bedeutsame Stellung in der österreichischen Bundesverfassung.

Die Stellung und Bedeutung der Bundesversammlung, gemessen an ihren Kompetenzen, ist demnach staatsrechtlich und politisch keinesfalls gering. Darüber darf auch nicht die praktische Seltenheit der Ausübung dieser Funktionen hinwegtäuschen. Ein Kriegsfall ist allerdings für Österreich auf Jahrzehnte hinaus unmöglich, dazu hat es an den schweren Folgen des Weltkrieges zu sehr zu leiden. Auch ihre Kontrollbefugnisse wird die Bundesversammlung nur in den allerseltensten Fällen ausüben. Das vermag aber die staatsrechtliche Stellung des mit diesen Funktionen betrauten Organes nicht herabzusetzen, denn sie bilden einen notwendigen Bestandteil einer jeden Verfassung, und wenn sie nicht dem Nationalrat allein überlassen sind, sondern noch der Mitwirkung einer höheren Instanz, nämlich der Bundesversammlung, bedürfen, so liegt darin eine Einschränkung der Parlamentsherrschaft, weil jede arbeitsteilige Differenzierung des staatlichen Organismus, die Übertragung staatlicher Funktionen auf ein anderes Organ als

den Nationalrat, notwendigerweise eine Beschränkung seiner Macht bedeutet, wenn sie sich auch praktisch kaum jemals wird auswirken können.

3. Die internen Verhältnisse der Bundesversammlung.

Die Bundesversammlung war als ein Institut gedacht, das bestimmte Staatsakte unter paritätischer Behandlung der Kammern vollziehen sollte, der Bundesrat sollte also, um seine staatsrechtliche Stellung dem Nationalrat gegenüber zu stärken, in der Bundesversammlung gleichberechtigt neben diesem stehen. Rechtlich ist diese Gleichstellung der Kammern auch im allgemeinen durchgeführt, der Bundesrat hat in der Bundesversammlung die gleichen Rechte und Pflichten wie der Nationalrat. Aber schon hier gibt es wieder Ausnahmen zu Gunsten des Nationalrates. Nach Art. 60 Abs. 6 und Art. 63 des BVG. kann nämlich nur der Nationalrat, nicht auch der Bundesrat die Einberufung der Bundesversammlung veranlassen, und außerdem kommt in der Bundesversammlung die Geschäftsordnung des Nationalrates zur Anwendung[65]). Im übrigen aber stehen die Kammern in der Bundesversammlung rechtlich ebenbürtig nebeneinander. Das tatsächliche interne Verhältnis zwischen den Kammern gestaltet sich aber in der Bundesversammlung ganz anders.

Wie oben dargelegt, haben die Kammern, aufgebaut auf der gleichen sozialen Gliederung des Volkes, eine gleiche parteimäßige Zusammensetzung erfahren. Die notwendige Folge davon ist, daß die Kammern als solche in der Bundesversammlung zurücktreten und diese sich nur nach parteipolitischen Gesichtspunkten orientiert. Die Umgruppierung von der Kammer zur Partei in der Bundesversammlung hat sich einfach in der Weise vollzogen, daß sich die Parteifraktionen des Nationalrates mit den parallelen Fraktionen des Bundesrates verschmolzen[66]) und sogenannte „große Parteiklubs" gebildet haben. Dadurch haben die Kammern in der Bundesversammlung ihre Individualität verloren, und die Bundesversammlung ist deshalb nicht mehr einfach der Summe der Kammern (Nationalrat und Bundesrat) gleichzusetzen, sondern sie ist etwas Neues, eine durch Vermischung ent-

[65]) Art. 39 Abs. 2 des BVG.
[66]) Hugelmann, S. 24.

standene neue Körperschaft geworden. Dabei stellt der Nationalrat auf Grund seiner zahlenmäßigen Stärke gegenüber dem Bundesrat (165 : 50) die „Hauptsache" dar, in der der Bundesrat als die „Nebensache" aufgeht. Der Parteiorganismus des Nationalrates hat den Bundesrat gleichsam in sich aufgenommen, so daß, entsprechend wie der Bundesrat nur eine „verkleinerte Photographie des Nationalrates" ist, die Bundesversammlung nichts anderes darstellt, als eine „vergrößerte Photographie des Nationalrates". Infolgedessen ist die Bundesversammlung in dieser Form nicht geeignet, den Bundesrat als solchen in der Bundesversammlung hervortreten zu lassen und sich selbst in Gegensatz zur politischen Einstellung des Nationalrates zu stellen. Aus diesem Grunde wird im allgemeinen auch in der Bundesversammlung der Nationalrat seine Macht betätigen.

Durch das Zurücktreten der gleichgearteten Kammern in der Bundesversammlung also erhält diese eine einheitliche Note, charakterisiert durch ihre rein parteimäßige Einstellung; alle ihre Mitglieder, auch die Bundesräte, die sich nicht in erster Linie als Staatenbevollmächtigte fühlen, was wohl darin begründet liegt, weil sie auch nach ihrer Parteizugehörigkeit gewählt werden, stimmen lediglich nach parteipolitischen Gesichtspunkten. Die Mehrheiten bei ihren Beschlüssen werden sich immer aus Mitgliedern beider Kammern zusammensetzen, und zwar wird die Gesamtmehrheit auf Grund der auch zahlenmäßig annähernd gleichen Parteizusammensetzung der Kammern gewöhnlich aus den Majoritäten beider Kammern bestehen. Bei den knappen Mehrheitsverhältnissen im österreichischen Parlament kann es aber auch leicht vorkommen, daß sich die Gesamtmehrheit aus der Verbindung der Mehrheit des einen mit der Minderheit des anderen Hauses ergibt, z. B. durch die Verbindung einer starken Mehrheit des Bundesrates mit einer starken Minderheit des Nationalrates. Es wäre sogar auch möglich, daß sich der Bundesrat in seiner Gesamtheit mit einer genügenden Minderheit des Nationalrates zu einer Gesamtmehrheit der Bundesversammlung vereinigt. Diese Möglichkeit besteht allerdings nur mehr theoretisch als praktisch, weil sich eben der Bundesrat nicht nach territorialen, sondern nach das ganze Land umfassenden Fraktionen gliedert und infolgedessen auch in der Bundesversammlung den Länderstandpunkt nicht genügend hervorkehrt. Jeden-

falls können aber in der Bundesversammlung andere Majoritätsverhältnisse zustande kommen wie im Nationalrat und so die Allgemeinheit gegen Irrtümer und Zufallsmehrheiten des übermächtigen Nationalrates schützen. Eine stärkere Betonung des Kammerstandpunktes des Bundesrates im Interesse der Gliedstaaten, die an sich wegen der verschwindenden Minderheit des Bundesrates in der Bundesversammlung als aussichtslos erscheint, würde also den Bundesrat durchaus nicht immer auf einen vollkommen verlorenen Posten stellen, sondern ihm die Möglichkeit einer wirksameren Einflußnahme auf die Entscheidungen der Bundesversammlungen geben. Im allgemeinen werden jedoch die Beschlüsse der Bundesversammlung auf der Mehrheit des Nationalrates, unterstützt von der Mehrheit des Bundesrates, basieren, ohne daß man die Kammern in der Bundesversammlung wegen ihrer parteipolitischen Verschmelzung, durch die die Bundesversammlung zu einer einheitlichen Körperschaft wird, voneinander scheiden kann. Einen Abbruch tut daher die Bundesversammlung auch von dieser Seite her der Herrschaft des Nationalrates nicht.

Aus der Darlegung der tatsächlichen internen Verhältnisse der Bundesversammlung ergibt sich also die wesentliche Eigenschaft der Bundesversammlung, daß sie eine einheitliche nach Parteien organisierte Volksvertretung ist, in der sich beide Elemente des österreichischen Bundesstaates, der Bund und die Länder, vereinigen, und in der auf Grund ihrer rein parteimäßigen Gliederung die Kammern als solche vollkommen zurücktreten.

4. Form und Zweck der parlamentarischen Tätigkeit der Bundesversammlung.

Der Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses[67]), der bei den Beratungen über den endgültigen Entwurf im Verfassungs-Unterausschuß der Nationalversammlung gerade für die Gestaltung der Bundesversammlung die wichtigste Grundlage bildete, enthielt im Art. 70 Abs. 2 die Bestimmung: „Die Sitzungen der Bundesversammlung sind nicht öffentlich. Der Bundestag und der Bundesrat beraten die zu entscheidenden Dinge gesondert und treten bloß zum Zwecke der Abstimmung zusammen". Von diesem Vorschlage ist in der Verfassung von

[67]) Siehe oben Seite 17.

1920 nur die Bestimmung des Art. 39 Abs. 3 übrig geblieben: „Nationalrat und Bundesrat können den Gegenstand der Abstimmung vorher auch gesondert beraten", und auch diese Vorschrift ist durch die Novelle vom 7. XII. 1929 gestrichen worden.

Nach dem Kommissionsentwurf sollte also der Zweck und das Wesen der Bundesversammlung lediglich darin bestehen, daß sie das Ergebnis der in gesonderte Verhandlung der Kammern geführten Vorberatungen durch gemeinsame Abstimmung unter Ausschluß der Öffentlichkeit feststellt. Danach wäre die Bundesversammlung nichts anderes als ein Abstimmungsapparat der Kammern gewesen. Dem Verfassungsgesetzgeber widerstrebte aber offenbar diese ausdrückliche Zweckbestimmung der Bundesversammlung. Er hat sie daher in dieser Form nicht in die endgültige Verfassung aufgenommen, sich vielmehr grundsätzlich auf den entgegengesetzten Standpunkt gestellt und die Bundesversammlung als eine selbst beratende und verhandelnde parlamentarische Körperschaft betrachtet. Das hat er zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, es erhellt aber aus Art. 75 des BVG. Hier ist von „Beratungen und von Ausschüssen" der Bundesversammlung gesprochen, an denen die Regierungsmitglieder teilzunehmen berechtigt und auf Verlangen verpflichtet sind. So erhält die Bundesversammlung, insbesondere hinsichtlich ihrer Kontrollfunktionen, die sie nur dann zweckentsprechend ausüben kann, wenn sie die Möglichkeit hat, sich ihre Meinung auf Grund eigener Beratungen und Ermittelungen zu bilden, erst ihren eigentlichen Wert und ihre Bedeutung. Für diese Auffassung von dem Zweck der Bundesversammlung sprach auch der alte, heute nicht mehr bestehende Abs. 3 des Art. 39 des BVG., der dem Nationalrat und dem Bundesrat gestattete, den Gegenstand der Abstimmung in der Bundesversammlung „vorher auch gesondert zu beraten"; denn er besagte, daß grundsätzlich die Bundesversammlung ihre Gegenstände allein verhandelt, die Kammern aber auch das Recht haben sollten, vorher gesondert zu allen Angelegenheiten der Bundesversammlung Stellung zu nehmen. Die Bundesversammlung ist also, ähnlich wie die vereinigte Bundesversammlung der eidgenössischen Bundesverfassung, eine parlamentarische Körperschaft, die, wie jedes Parlament, im Plenum und in eigenen Ausschüssen öffentlich

verhandelt und auf Grund eigener Beratungen ihre Entschlüsse faßt.

Die Tatsache, daß in der bisherigen Praxis der Bundesversammlung bei den Präsidentenwahlen die ursprüngliche Vorstellung von dem Zwecke der Bundesversammlung im Sinne des Kommissionsentwurfes lebendig geblieben und offen dahin ausgesprochen worden ist, daß es in der Bundesversammlung keine Debatten und keine Erklärungen der Parteien gibt, und daß ihr ausschließlicher Zweck in der Vornahme der Wahlhandlung besteht[68]), steht der festgestellten Auffassung nicht entgegen. Denn gerade bei Wahlen durch parlamentarische Körperschaften gibt es keine Debatten im Plenum und treten keine Ausschüsse in Tätigkeit, sondern da werden nur in und zwischen den Parteifraktionen Verhandlungen geführt, und das Plenum tritt dann lediglich zur Vornahme der Wahl zusammen. Und so haben sich auch in der Bundesversammlung die Wahlen abgewickelt. Die großen Parteiklubs der Bundesversammlung haben alle notwendigen Vorarbeiten geleistet, so daß das Plenum ohne Beratung nur abzustimmen hatte. Das ist aber kein Beweis dafür, daß die Bundesversammlung auch bei Beschlußfassungen über eine Kriegserklärung oder über eine Klageerhebung gegen den Bundespräsidenten ebenso verfahren würde. Es wird im Gegenteil für die Bundesversammlung unmöglich sein, diese lebenswichtigen Entscheidungen ohne eigene Beratungen im Plenum und in Ausschüssen zu treffen, insbesondere kann für die Bundesversammlung, wenn überhaupt, so nur bei der Erfüllung ihrer Kontrollfunktionen die Bestimmung des oben erwähnten Art. 75 des BVG. praktisch werden. Und das Recht, Ausschüsse zu bilden, wird man der Bundesversammlung unter Berufung auf diesen Artikel und in sinngemäßer Anwendung der Geschäftsordnung des Nationalrates gemäß Art. 39 Abs. 2 des BVG. zuerkennen müssen.

5. Die Natur der Bundesversammlung.

Die Form, wie die Bundesversammlung als eine beratende und verhandelnde Körperschaft wie jede Volksvertretung ihre Aufgaben erfüllt, verleiht ihr einen ausgesprochenen parlamentarischen Charakter. Sie ist aber kein Parlament mit selb-

[68]) Neue Freie Presse vom 6. XII. 1928 Mgbl.

ständigen Befugnissen, dazu fehlt ihr vor allem die Gesetzgebungsfunktion. Eine gewisse Selbständigkeit besteht nur nach der tatsächlichen Seite hin durch die parteipolitische Verschmelzung der Kammern in ihr. Staatsrechtlich aber kann man von einer Selbständigkeit der Bundesversammlung nicht reden, denn sie hat keine eigene Geschäftsordnung, keinen selbstgewählten Vorsitzenden, überhaupt kein eigenes Büro, ferner hat sie keine eigene Immunität und keine eigene Wahlperiode; alles leitet sie von den Kammern her, diese sind die beiden großen „Mitglieder" der Bundesversammlung, und ihnen allein stehen die Befugnisse der Bundesversammlung zu, die sie eben nur gemeinschaftlich ausüben können[69]).

Zusammenfassend läßt sich die Bundesversammlung etwa folgendermaßen definieren: Die österreichische Bundesversammlung ist eine staatsrechtlich unselbständige, tatsächlich durch ihre Parteiorganisation zu einer gewissen Selbständigkeit gelangte Vereinigung des Nationalrates und des Bundesrates, in der die Kammern grundsätzlich nur rechtlich gleichgestellt sind, politisch aber der Nationalrat prävaliert, und die bestimmte Staatsakte der Vollziehung in parlamentarischer Form vorzunehmen hat.

D. Die Organisation der Bundesversammlung.

Die Grundzüge der Organisation der österreichischen Bundesversammlung regelt die Bundesverfassung selbst in den Art. 38 und 39, aus denen sich die Zusammensetzung, der Sitz, der Vorsitz und die Geschäftsordnung der Bundesversammlung ergeben. Die näheren Ausführungen über die Geschäftsformen sind der Geschäftsordnung des Nationalrates zu entnehmen.

1. Die Zusammensetzung der Bundesversammlung.

Nach Art. 38 des BVG. „treten Nationalrat und Bundesrat als Bundesversammlung in gemeinsamer öffentlicher Sitzung . . . . am Sitz des Nationalrates zusammen". Die Bundesversammlung besteht also aus den beiden Kammern, die als solche in der Bundesversammlung tatsächlich gar

[69]) Karl Peters, Wesen und Stellung der neben dem Volkshaus stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem. Münster 1927, S. 29.

nicht und verfassungsrechtlich außer in Art. 38 nur noch in zwei Bestimmungen hervortreten:

1. Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 des BVG. wird der Vorsitz in der Bundesversammlung abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrates und vom Vorsitzenden des Bundesrates geführt, er bestimmt sich also nach der Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Kammer.
2. Bei der Anklage gegen den Bundespräsidenten heißt es im Art. 68 Abs. 3 des BVG., daß zu einem Anklagebeschluß mehr als die Hälfte der Mitglieder „jedes" der beiden Vertretungskörper anwesend sein müssen. Das ist aber der einzige Fall, in dem die Zahl der anwesenden Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates in der Bundesversammlung getrennt festgestellt wird.

Im übrigen haben die Kammern ihre Individualität in der Bundesversammlung vollkommen aufgegeben, die Abstimmungen erfolgen nicht körperschaftsweise, sondern die maßgebenden Majoritäten bilden sich, wie oben eingehend dargelegt, aus Mitgliedern beider Kammern[70]) auf Grund ihrer parteipolitischen Zusammensetzung. Dadurch nun, daß das Verhältniswahlsystem bei der Bestellung des Bundesrates nach den Bestimmungen der Art. 34 und 35 des BVG. nicht konsequent durchgeführt ist, entsteht in der Parteizusammensetzung der Bundesversammlung im Verhältnis zu der des Nationalrates, der ein getreues Bild — wenigstens im Augenblick der Wahl — von der politischen Zusammensetzung des Volkes gibt, eine nicht unwesentliche Verschiebung in der Stärke der Parteien, wie folgende Übersicht der zahlenmäßigen Parteiverhältnisse bei den Präsidentenwahlen ergibt:

	1920			1924			1928		
	NR.	BR.	BV.	NR.	BR.	BV.	NR.	BR.	BV.
Chrs.	82	22	104	82	25	107	73	25	98
Sozd.	66	21	87	68	21	89	71	20	91
Grd.	26	3	29	10	2	12	12	2	14
Ld.	—	—	—	5	2	7	9	3	12
Sa.	174	46	220	165	50	215	165	50	215

[70]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, S. 108.

Aus der Stärke der oppositionellen sozialdemokratischen Partei und der Verschiebung in dem Zahlenverhältnis der Parteien, die durch den Bundesrat in der Bundesversammlung entsteht, geht ohne weiteres hervor, daß die Verschiebung den Ausfall der Beschlüsse der Bundesversammlung beeinflussen kann.

Die Schwankungen, denen die Bundesversammlung in ihrer Zusammensetzung unterworfen ist, ergeben sich aus der Totalerneuerung des Nationalrates und den Partialerneuerungen des Bundesrates. Die Mitglieder dieses, der keine eigene Wahlperiode hat, werden für die Dauer der Gesetzgebungsperiode des Landtages gewählt, der sie entsendet. Die jeweiligen Veränderungen, die die Bundesversammlung von dieser Seite her erfährt, sind daher nicht erheblich. Anders bei Neuwahl des Nationalrates, die alle vier Jahre stattfindet und die parteipolitische Zusammnesetzung von 165 Mitgliedern ändert.

2. Die Geschäftsordnung der Bundesversammlung.

Die Bundesverfassung hat über die Art und Weise, wie die Bundesversammlung ihre Geschäfte zu ordnen hat, nur einige besondere Bestimmungen getroffen[71]). Im übrigen enthält der Art. 39 Abs. 2 des BVG. den allgemeinen Grundsatz, daß „in der Bundesversammlung die Geschäftsordnung des Nationalrates (GO. des NR.) sinngemäß Anwendung findet". Gemeint ist nur die GO. in formellem Sinne[72]) Geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen des Nationalrates, die in der Verfassung selbst verankert sind, wie z. B. das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen[73]), finden also keine Anwendung für die Bundesversammlung.

Die GO., die in der Bundesversammlung sinngemäß anzuwenden ist, hat sich der Nationalrat gemäß Art. 30 Abs. 2 des BVG. auf Grund und im Rahmen eines besonderen Gesetzes vom 9. 11. 1920 autonom gegeben. Nur der Nationalrat allein kann sie auch, aber mit erhöhtem Quorum und qualifizierter Mehrheit abändern[74]). Dabei darf er aber in seine GO.

---

[71]) Art. 38—40, 63, 68 des BVG.
[72]) Gesetz über die GO. des NR. v. 9. 11. 1920.
[73]) Art. 53 des BVG.
[74]) § 87 A des GO.-Ges.

keine Bestimmungen aufnehmen, die nur die Bundesversammlung betreffen. Trotzdem ist ihm durch die Erweiterung des Geltungsbereiches seiner GO. ein indirekter Einfluß auf den Geschäftsgang in der Bundesversammlung eingeräumt, diese selbst aber ist von jeder Mitbestimmung ausgeschlossen.

Im einzelnen ist über die Geschäftsformen der Bundesversammlung folgendes hervorzuheben:

1. Das erste Mal war der Nationalrat und der Bundesrat auf Grund des Übergangsgesetzes § 24[75]) „zur ersten Wahl eines Bundespräsidenten ohne besondere Einberufung am 28. Tage nach der ersten Sitzung des Nationalrates um 11 Uhr vormittags im Parlamentsgebäude" als Bundesversammlung zusammengetreten, das war am 8. 12. 1920. Sonst steht das Einberufungsrecht der Bundesversammlung grundsätzlich dem Bundespräsidenten zu[76]), also nicht ihrem jeweiligen Präsidenten oder der Bundesversammlung selbst durch Antrag aus ihrer Mitte. Es gibt aber mehrere Ausnahmen von dieser Regel. In den Fällen nämlich, in denen die Bundesversammlung über die gerichtliche Verfolgung des Bundespräsidenten beschließen soll, in denen dieser also selbst Partei ist[77]), ferner wenn der Bundespräsident im Augenblick der notwendigen Einberufung verhindert oder seine Stelle dauernd (z. B. durch Tod, Amtsverlust nach Art. 142 des BVG.) erledigt ist[78]), und im Falle des Art. 60 Abs. 6 des BVG. (Absetzung des Bundespräsidenten durch Volksabstimmung) ist der Bundeskanzler zur Einberufung der Bundesversammlung verpflichtet. Durch diese Ausnahmen ist das Einberufungsrecht des Bundespräsidenten zur Ausnahme geworden, denn es steht ihm nur noch zur Beschlußfassung über eine Kriegserklärung zu.

2. Die Mitgliedschaft, d. h. Sitz und Stimme in der Bundesversammlung steht jedem Mitgliede des Nationalrates und des Bundesrates zu. Eine unmittelbare Bundesversammlungs-Mitgliedschaft gibt es nicht[79]), sondern diese setzt stets die

---

[75]) Verfassungsgesetz v. 1. 10. 1920 BGBl. Nr. 2, betr. den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung.

[76]) Art. 39 Abs. 1 Satz 1 des BVG.

[77]) Art. 63 Abs. 2 und 68 Abs. 2 des BVG.

[78]) Art. 64 Abs. 1 des BVG.

[79]) Für die angestrebte „erweiterte Bundesversammlung" war auch eine unmittelbare Mitgliedschaft in Aussicht genommen.

Zugehörigkeit zu einer der beiden Kammern voraus und endet mit dem Verlust des Nationalrats- bzw. Bundesrats-Mandates. Dies führt zu einer weiteren Erkenntnis bezüglich der Organeigenschaften der Bundesversammlung. Sie stellt sich nämlich als ein potenziertes im Gegensatz zum einfachen Staatsorgan dar[80]), d. h. ihre Organschaft ist an anderweitige Organqualitäten ihrer Mitglieder dauernd geknüpft, so daß sie in sich mehrere Organe vereinigt, nämlich Nationalrat und Bundesrat.

Die Mitglieder der Bundesregierung sowie die von ihnen entsendeten Vertreter sind berechtigt, an allen Beratungen der Bundesversammlung wie ihrer Ausschüsse teilzunehmen, und sie müssen auf ihr Verlangen jedesmal gehört werden[81]). Die Bundesversammlung und ihre Ausschüsse haben aber auch das Recht, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung zu verlangen. „Anwesenheit" bedeutet Beteiligung an den parlamentarischen Verhandlungen, insbesondere die Pflicht der Minister, auf Anfragen der Bundesversammlung Rede und Antwort zu stehen. Art. 75 Satz 3 des BVG. gewährleistet also der Bundesversammlung das Interpellationsrecht. Seine Handhabung richtet sich im übrigen nach der GO. des NR.

3. Die sinngemäße Anwendung der GO. des NR. in Anlehnung an den eben erwähnten Art. 75 des BVG. gibt der Bundesversammlung auch das Recht, zur Vorberatung ihrer Gegenstände Ausschüsse zu wählen und die Verhältniszahl, nach der die Wahl vorzunehmen ist, zu bestimmen[82]). Die Ausschüsse der Bundesversammlung haben auch gemäß § 28 A der GO. des NR. das Recht, durch den Präsidenten der Bundesversammlung die Mitglieder der Regierung um die Einleitung von Erhebungen zu ersuchen, Sachverständige und Zeugen zur mündlichen Vernehmung vorzuladen oder zur Abgabe eines schriftlichen Gutachtens oder Zeugnisses auffordern zu lassen. Für den Gang der Ausschußverhandlungen ist im übrigen § 29 der GO. des NR. maßgebend. Untersuchungsausschüsse kann aber die Bundesversammlung von sich aus nicht einsetzen, denn dieses Recht des Nationalrates beruht

[80]) Vergl. Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1922, S. 547.

[81]) Art. 75 des BVG.

[82]) § 22 A der GO. des NR.

nicht auf seiner Geschäftsordnung, sondern unmittelbar auf der Bundesverfassung[83]).

4. Die Bundesversammlung hat nicht das Recht, ihren Präsidenten, ihre Vizepräsidenten und Schriftführer, d. h. sich ein eigenes Büro zu wählen, sondern „der Vorsitz wird abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrates und vom Vorsitzenden des Bundesrates, das erstemal von jenem geführt"[84]). Hinsichtlich der Vertretung im Vorsitz und der Schriftführer ist die GO. des NR. § 5 sinngemäß dahin anzuwenden, daß im Falle der Verhinderung des Präsidenten dessen Vertreter im Nationalrat oder im Bundesrat die Bundesversammlung zu leiten hat, es wird also in der Bundesversammlung der Nationalratspräsident nicht vom Bundesratspräsidenten vertreten und umgekehrt, sondern jeder von seinem Vertreter in der Kammer. Als Schriftführer fungieren die der beiden Kammern. Überhaupt bilden alle Funktionäre des Nationalrates und des Bundesrates zusammen mit dem jeweiligen Präsidenten das Büro der Bundesversammlung, das sich jedesmal zu Beginn der Versammlung konstituiert[85]).

Der Präsident oder Vizepräsident leitet die Verhandlungen in der Bundesversammlung, handhabt die Ordnung und besorgt den Verkehr der Bundesversammlung nach außen[86]), da Abordnungen entsprechend § 85 der GO. des NR. auch in die Sitzungen der Bundesversammlung nicht zugelassen werden. Er eröffnet und schließt die Sitzung, vertagt die Versammlung, führt die Rednerliste und erteilt das Wort, ihm steht auch die Disziplinargewalt in der Bundesversammlung zu, und er vollzieht das Protokoll.

5. Die Sitzungen der Bundesversammlung sind nach Art. 38 des BVG. grundsätzlich öffentlich. Es ist fraglich, ob dieser Grundsatz ausnahmslos gilt, oder ob ein Ausschluß der Öffentlichkeit nur bei der Erfüllung der im Art. 38 des BVG. der Bundesversammlung übertragenen Aufgaben, also bei der Angelobung des Bundespräsidenten und bei Beschlußfassung über eine Kriegserklärung unzulässig ist, im übrigen aber für die Fälle, in denen die Bundesversammlung in ihrer Funktion

[83]) Art. 53 des BVG.
[84]) Art. 39 Abs. 1 Satz 2 des BVG.
[85]) Vergl. die stenogr. Protokolle der Bundesversammlung.
[86]) § 87 der GO. des NR.

als Kontrollorgan tätig wird, ein Ausschluß der Öffentlichkeit nach der GO. des NR. möglich ist. Man wird das Letztere annehmen können und bei Beschlußfassungen über eine Anklageerhebung gegen den Bundespräsidenten, über die Zustimmung zu seiner behördlichen Verfolgung und über eine Volksabstimmung zwecks Absetzung des Bundespräsidenten ein Ausschluß der Öffentlichkeit nach § 31 B der GO. des NR. für unzulässig erachten, da für diese Fälle auch eine Pflicht des Bundeskanzlers zur amtlichen Kundmachung der Beschlüsse nicht besteht.

Für die Berichterstattung gilt die ausdrückliche Verfassungsbestimmung, daß „wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den Sitzungen der Bundesversammlung von jeder Verantwortung frei bleiben“[87]). Damit wird auch nach dieser Richtung hin der Forderung nach Öffentlichkeit Rechnung getragen und die Verantwortung für wahrheitsgetreue Berichte, sowohl die gerichtliche wie auch die disziplinarische, wenn der Bericht z. B. von einem Beamten verfaßt wird, ausgeschlossen. Von Amts wegen werden die stenographischen Protokolle über den Verlauf der Versammlungen gedruckt und veröffentlicht. Sie enthalten einen vollständigen Bericht über den Hergang der Sitzungen.

Die Frage der Veröffentlichung der Beschlüsse der Bundesversammlung ist im Art. 40 Abs. 2 des BVG. geregelt. Diese Vorschrift lautete ursprünglich: „Die amtliche Kundmachung liegt dem Bundeskanzler ob“. Der Bundeskanzler hatte also alle Beschlüsse der Bundesversammlung amtlich kundzumachen. Die erste Verfassungsnovelle von 1925 schränkte diese Bestimmung dahingehend ein — darin bestand die einzige Änderung, durch die die Bundesversammlung von dieser Novelle berührt wurde —, daß der Bundeskanzler nur die Beschlüsse über das Ergebnis der Wahl des Bundespräsidenten und über eine Kriegserklärung zu veröffentlichen hat. Diese Einschränkung beseitigte berechtigte Zweifel[88]) über den Wert der amtlichen Bekanntmachung einer Auslieferung des Bundespräsidenten zur behördlichen Verfolgung oder eines Anklagebeschlusses gegen ihn. Da nun durch die zweite Verfassungsnovelle von 1929 die Pflicht zur Kundmachung des

[87]) Art. 39 Abs. und Art. 33 des BVG.
[88]) Kelsen, Kommentar 5. Teil zu Art. 40.

Ergebnisses der Präsidentenwahl gegenstandslos geworden ist, so ist von der ursprünglichen allgemeinen Kundmachungspflicht des Bundeskanzlers heute nur noch die offizielle Bekanntmachung eines Kriegserklärungsbeschlusses der Bundesversammlung übrig geblieben.

Das Mittel, durch das ein solcher Beschluß kundzumachen ist, ist das Bundesgesetzblatt (BGBl.), das durch das Gesetz vom 7. 12. 1920 BGBl. Nr. 33 über das Bundesgesetzblatt § 2 Abs. 1 lit. c auch als Kundmachungsorgan für die Beschlüsse der Bundesversammlung bestimmt wird. Gemäß § 4 des zitierten Gesetzes treten die bekannt gemachten Beschlüsse, ebenso wie Gesetze, grundsätzlich nach Ablauf des Tages der Veröffentlichung in Kraft. Auch die Beurkundung der Beschlüsse, und zwar aller Beschlüsse der Bundesversammlung, denn Art. 40 Abs. 1 des BVG. macht hier keine Einschränkung, erfolgt in derselben Weise wie bei Gesetzen. Sie werden von dem Vorsitzenden der Bundesversammlung beurkundet und vom Bundeskanzler gegengezeichnet. Die Form der Beurkundung und Kundmachung, wie sie ursprünglich für alle Beschlüsse der Bundesversammlung galt, heute freilich, wenigstens bezüglich der Kundmachung nur noch für einen Beschluß über eine Kriegserklärung gilt, bedeutet insofern eine Anomalie, als es sich hier nicht um Gesetzesbeschlüsse, sondern um Akte der Vollziehung handelt.

6. Über die Beschlußfassung der Bundesversammlung enthält die Bundesverfassung keinen allgemeinen Grundsatz, sondern nur eine spezielle Bestimmung im Art. 68 Abs. 2. Sie betrifft den Anklagebeschluß gegen den Bundespräsidenten und verlangt für seine Gültigkeit ein erhöhtes Quorum und eine qualifizierte Mehrheit, nämlich die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Der Grund für diese Sonderregel liegt offenbar darin, daß einer übereilten Anklage vorgebeugt werden soll, weil durch sie nicht allein die Person des Bundespräsidenten, sondern auch die Autorität des Staates betroffen wird. Die allgemeine Regel für die Beschlußfassung ist der GO. des NR. § 55 A zu entnehmen, die zu einem gültigen Entschlusse die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen verlangt.

Stimmengleichheit gilt als Verneinung[89]), und Stichentscheid durch den Präsidenten, der niemals mitstimmt[90]), ist ausgeschlossen.

7. Als Sitz der Bundesversammlung bestimmt die Verfassung im Art. 38 den des Nationalrates, d. i. die Bundeshauptstadt Wien[91]). Verlegt der Nationalrat seinen Sitz, wozu dieser beim Vorliegen „außerordentlicher Verhältnisse" nach Art. 25 Abs. 2 des BVG. berechtigt ist, so folgt die Bundesversammlung dem Nationalrat nach dessen neuen Tagungsort.

3. Die staatsrechtliche Stellung der Mitglieder der Bundesversammlung.

Über die staatsrechtliche Stellung der Bundesversammlungs-Mitglieder gibt es weder in der Bundesverfassung noch in einem anderen Gesetze besondere Bestimmungen, weil sich Besonderheiten nach dieser Richtung hin aus der Natur der Bundesversammlung nicht ergeben. Denn sie ist verfassungsrechtlich nicht als eine dritte selbständige parlamentarische Körperschaft zu betrachten, und so erlangen auch ihre Mitglieder in ihrer staatsrechtlichen Stellung keine besondere Qualifikation, sie bleiben vielmehr auch in der Bundesversammlung staatsrechtlich Nationalräte oder Bundesräte. Das Recht und die Pflicht zur Teilnahme an der Bundesversammlung gehören zu ihren Rechten und Pflichten als Mitglieder des Nationalrates und Bundesrates und bilden nur einen Teil des von der Verfassung bestimmten Wirkungskreises der Kammermitglieder. Für sie gelten also auch hinsichtlich ihrer Tätigkeit in der Bundesversammlung die Verfassungsbestimmungen über die „Stellung der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates"[92]). Danach sind die Abgeordneten auch bei der Ausübung ihres Berufes innerhalb der Bundesversammlung an keine Aufträge gebunden[93]) und wegen geschehener Abstimmungen in der Bundesversammlung niemals und

---

[89]) § 59 der GO. des NR.

[90]) § 60 A der GO. des NR.

[91]) Art. 25 Abs. 2 des BVG. Diese Bestimmung ist mit Rücksicht auf die leichte Möglichkeit politischer Unruhen in Wien von vornherein in die Bundesverfassung aufgenommen worden.

[92]) Art. 56—68 des BVG.

[93]) Art. 56 des BVG.

wegen gemachter mündlicher Äußerungen in der Bundesversammlung nur vom Nationalrat verantwortlich zu machen[94]); ferner kann wegen einer etwa im Rahmen der Bundesversammlung begangenen strafbaren Handlung kein Mitglied des Nationalrates ohne Zustimmung seines Hauses und kein Mitglied des Bundesrates ohne Zustimmung des Landtages, der das betreffende Mitglied entsendet hat — denn der Bundesrat besitzt keine eigene Immunität[95]) — verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden. Auch im Falle der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens etwa während der Tagung der Bundesversammlung hat die Behörde nicht dem Präsidenten der Bundesversammlung, sondern des Nationalrates oder des betreffenden Landtages die geschehene Verhaftung bekannt zu geben und auf Verlangen des Nationalrates bzw. des betreffenden Landtages, nicht der Bundesversammlung, die Verhaftung aufzuheben[96]). Die Bundesversammlung tritt also bei alledem gar nicht in die Erscheinung. Nur hinsichtlich der Disziplinargewalt liegt es in der Natur der Sache, daß sie dem jeweiligen Vorsitzenden der Bundesversammlung zustehen muß, um einen ordnungsmäßigen Geschäftsgang in der Bundesversammlung zu gewährleisten. Es kann also ein Ruf zur Ordnung erfolgen, „wenn ein Abgeordneter bei den Verhandlungen der Bundesversammlung den Anstand oder die Sitte verletzt"[97]).

E. Die Kompetenzen der Bundesversammlung.

Das BVG. vom 1. 10. 1920 zerfällt in sieben Hauptstücke. Nach den allgemeinen Bestimmungen im ersten Hauptstück regelt das zweite die Gesetzgebung des Bundes. In diesem Teile der Verfassung ist die Bundesversammlung in dem besonderen Abschnitt C behandelt. Mit der Gesetzgebung ist aber die Bundesversammlung nur insofern in Zusammenhang zu bringen, als sie von den beiden gesetzgebenden Körperschaften, dem Nationalrat und dem Bundesrat, gebildet wird,

---

[94]) Art. 57 Abs. 1 des BVG.

[95]) Art. 58 des BVG., vergl. hierzu Kelsen, Kommentar 5. Teil.

[96]) Auf die Mitglieder des Bundesrates ist nach Art. 96 Abs. 1 die Bestimmung des Art. 57 des BVG. sinngemäß anzuwenden.

[97]) §§ 32—34 der GO. des NR.

worauf sich wohl die materiell unrichtige Eingliederung der Bundesversammlung in diesen Teil der Bundesverfassung gründet, denn sie ist ein reines Vollzugsorgan. Ihre wichtigen Kontrollrechte sind auch erst im dritten Hauptstück der Bundesverfassung „Vollziehung des Bundes" zu finden. Daß diese Kompetenzen der Bundesversammlung nicht schon im Art. 38 und in ihm nur das Recht der Angelobung des Bundespräsidenten und der Beschlußfassung über eine Kriegserklärung aufgeführt ist, ist allerdings auf Gründe des politischen Taktes gegenüber dem Staatsoberhaupt zurückzuführen[98]).

1. Die Angelobung des Bundespräsidenten.

Die Angelobung des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung unterscheidet sich von ihren übrigen Funktionen durch ihren rein formellen Charakter. Diese Kompetenz der Bundesversammlung ergibt sich aus dem Zweikammersystem, denn dort, wo zwei Kammern nebeneinander stehen, kann logischerweise das Staatsoberhaupt nur vor beiden Kammern den Eid leisten. So ist auch in Österreich die Entgegennahme des Verfassungseides seitens des Bundespräsidenten den in der Bundesversammlung vereinigten Kammern übertragen worden. Eine gewisse rechtliche Bedeutung hat diese formelle Kompetenz der Bundesversammlung insofern, als sie die rechtliche Grundlage für die Bundesversammlung als derjenigen Stelle schafft, die über jedwede Verantwortung des Bundespräsidenten in oberster Instanz maßgebend zu entscheiden hat. Es liegt darin eine strenge Konsequenz im Aufbau des Systems, daß dasselbe Organ ein anderes durch Abnahme des Eides auf die Verfassung und Gesetze des Bundes verpflichtet und auch darüber zu befinden hat, ob das betreffende Organ seine Pflichten stets erfüllt hat.

Der Bundeskanzler hat nach erfolgter Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk die Bundesversammlung auf Grund des Art. 64 Abs. 2 des BVG. unverzüglich zur Angelobung des Neugewählten einzuberufen. Vor ihr hat dieser folgendes schlichte Gelöbnis abzulegen[99]): „Ich gelobe, daß ich die Verfassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten

---

[98]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, S. 108.
[99]) Art. 62 des BVG.

und meine Pflicht nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen werde".

2. Die Bundesversammlung als Kontrollorgan.

Die Kompetenzen der Bundesversammlung konzentrieren sich in der Hauptsache auf die Person des Bundespräsidenten und seine Verantwortlichkeit. In ihrer Mitkontrolle (neben anderen Organen) des ganzen Verhaltens des Bundespräsidenten liegt heute ihre wesentlichste Funktion. Bei den ihr in dieser Organstellung übertragenen Kompetenzen handelt es sich um die Art und Weise, wie die Verantwortlichkeit geltend gemacht wird.

Die Bundesversammlung übt ihre Kontrollrechte mit doppelter Wirkung aus: sie kontrolliert einerseits im gegebenen Falle das Verhalten des Bundespräsidenten auf seine Recht- und Zweckmäßigkeit, um Anklage gegen ihn zu erheben oder ihn zu seiner weiteren Verfolgung den Behörden auszuliefern, andererseits aber auch, um das Staatsoberhaupt vor einer übereilten Verfolgung zu schützen. Sie ist also ein Mittel zur Garantie der Verfassung und zugleich ein Schutz des Bundespräsidenten. Garantierend wirkt die Kontrollfunktion der Bundesversammlung, indem sie neben anderen Organen an hervorgehobener Stelle zum Schutze der Rechtsordnung gegenüber dem Bundespräsidenten dafür zu sorgen hat, daß er sich keiner Rechtsverletzung oder eines mißfälligen Verhaltens schuldig macht, anderenfalls die Ahndung dafür herbeizuführen. So wichtig es ist, darüber zu wachen, daß derjenige, der den Staat nach außen hin völkerrechtlich vertritt, der die Staatsbeamten ernennt, der die Staatsgesetze ausfertigt und verkündigt, der den Oberbefehl über das Heer hat, der überhaupt über den Bestand der Rechtsordnung zu wachen hat, daß dieser selbst sich streng an die Gesetze hält, zumal eine Verletzung der Rechtsordnung gerade durch ihn das ganze Staatsleben erschüttern kann, und so wichtig es ist, gesetzliche Bestimmungen zu treffen und geeignete Organe einzusetzen, um eine hinreichende Gewähr für die Beobachtung der Rechtsordnung durch das Staatsoberhaupt zu bieten, so ist es ebenso unerläßlich, dieses höchste Organ des Staates gegen übereilte Verfolgungen zu schützen und es in genügendem Maße unabhängig zu stellen. In der Erschwerung der

Verfolgung des Bundespräsidenten durch die Einschaltung der Bundesversammlung in den Instanzenzug liegt das Schwergewicht ihrer kontrollierenden Funktion, denn die weitgehenden politischen Folgen, die eine Verfolgung des Staatsoberhauptes nach sich ziehen würde, lassen eine mehrfache Kontrolle angebracht erscheinen, und die Bundesversammlung hat hierbei das letzte Wort zu sprechen. Namentlich wegen belangloser Übertretungen soll es nicht möglich sein, das Staatsoberhaupt zum Schaden der Autorität des Staates zur Verantwortung zu ziehen, während bei schwerer wiegenden Verfehlungen des Bundespräsidenten ein zustimmender Beschluß auch der Bundesversammlung nicht ausbleiben wird.

Die Bundesversammlung hat nicht darüber zu entscheiden, ob das Verhalten des Bundespräsidenten in einem konkreten Falle normwidrig war oder nicht, d. h. sie macht nicht selbst die Verantwortung des Bundespräsidenten durch Aburteilung desselben geltend, sondern sie setzt nur eine notwendige Prozeßvoraussetzung durch Erhebung der Klage oder Erteilung der Zustimmung zur Verfolgung durch die richterlichen Instanzen (Verfassungsgerichtshof, ordentliche Gerichte und Volk). Deren in Tätigkeittreten ist also zusätzlich noch von dem Einverständnis eines so großen Kollegiums wie der Bundesversammlung abhängig, worin die Erschwerung der Verfolgung des Bundespräsidenten liegt.

Für die folgende Betrachtung ist zu unterscheiden zwischen der sogenanten staatsrechtlichen und der politischen Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten und bei der ersteren wieder zwischen Verfassungs- und sonstigen Gesetzesverletzungen durch den Bundespräsidenten.

a. Die Rechtskontrolle durch die Bundesversammlung.

I. Die Bundesversammlung als Ankläger.

Die Fälle, in denen der Bundesversammlung die Anklägerrolle übertragen ist[100]), fallen unter den Begriff der sogenannten „Ministeranklage"; sie betreffen die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten für die Verfassungsmäßigkeit seiner Regierungshandlungen. Ein Verstoß gegen die Gesetz-

[100]) Art. 68 des BVG.

mäßigkeit genügt nicht, bei Verletzungen von einfachen Gesetzesbestimmungen oder eines Landesverfassungsgesetzes oder eines einfachen Landesgesetzes kann die Bundesversammlung also nicht Anklage vor dem Verfassungsgerichthof (VGH.) erheben, dafür besteht bei Amtshandlungen des Bundespräsidenten nur die Verantwortung des gegenzeichnenden Ministers[101]).

1. Die Tatbestandsmerkmale der Anklage.

Bevor die Bundesversammlung einen Klageantrag gegen den Bundespräsidenten zum Beschluß erhebt, muß sie den objektiven und subjektiven Tatbestand untersuchen. Objektiv muß es sich um Verfassungsverletzungen durch den Bundespräsidenten handeln. Darunter sind aber nicht nur Verletzungen des Bundesverfassungsgesetzes zu verstehen, sondern auch Verletzungen von Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen[102]). Sie können in einer Handlung oder Unterlassung bestehen[103]), müssen aber durch die Amtstätigkeit des Bundespräsidenten erfolgt sein, wie es die Bundesverfassung im Art. 142 Abs. 1 ausdrücklich verlangt: „Der VGH. erkennt über die Anklage, mit der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird"; außerdem sagt auch der Art. 68 Abs. 1 des BVG., daß der Bundespräsident der Bundesversammlung „für die Ausübung seiner Funktionen" verantwortlich ist. Es ist also zwischen dem amtlichen und außeramtlichen Verhalten des Bundespräsidenten zu unterscheiden. Eine Grenze läßt sich hier aber schwer ziehen, denn es wird meist sehr zweifelhaft sein, ob der Bundespräsident in seiner Organstellung als Staatsoberhaupt gehandelt hat oder nicht. Es wird sich jedoch jede Rechtsverletzung durch den Bundespräsidenten als ein Verstoß gegen seine Amtspflicht deuten lassen, da der Eid, den der Bundespräsident bei Antritt seines Amtes zu leisten hat[104]), und durch den seine Amtspflichten bezeichnet werden, die Beteuerung enthält, daß er die Ver-

[101]) Art. 67 des BVG.
[102]) Art. 44 des BVG.
[103]) Art. 19 Abs. 3 des BVG.
[104]) Art. 62 des BVG.

fassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten, also auch nicht dagegen verstoßen werde[105]). Die Pflicht, die er ohnehin schon als Staatsbürger hat, wird damit nochmals zu seiner besonderen Amtspflicht gemacht und der Kreis seiner Amtspflichten dadurch sehr weit gezogen. Die Bundesversammlung wird daher in der Praxis immer eine Amtsverletzung annehmen können und dann nur noch zu prüfen haben, ob diese eine Verletzung der Bundesverfassung ist oder nicht.

Neben dem objektiven muß ferner der subjektive Tatbestand des Verschuldens gegeben sein. Wie alle verantwortlichen Organe, so haftet auch der Bundespräsident in Österreich gemäß Art. 142 Abs. 1 des BVG. und § 68 des VGH.-Ges. nur für Verschulden, jedoch für jedes schuldhafte Verhalten, also für Vorsatz und jede Fahrlässigkeit[106]).

Die an sich schon sehr geringe praktische Bedeutung des Anklagerechts der Bundesversammlung wird noch dadurch weiter verringert, daß alle Akte des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung bedürfen[107]) und dadurch der betreffende Minister die Verantwortung übernimmt und über eine Anklage gegen Mitglieder der Bundesregierung der Nationalrat allein zu beschließen hat[108]). Dadurch wird aber das Anklagerecht der Bundesversammlung gegen den Bundespräsidenten nicht etwa ganz aufgehoben, denn nach der herrschenden Lehre wird dieser durch das Institut der Gegenzeichnung nicht von jeder rechtlichen Verantwortung frei[109]); der Präsident bleibt mitverantwortlich, man wird ihn nur aus politischen Gründen immer erst an zweiter Stelle zur Verantwortung ziehen, um ihn freier und unabhängiger zu stellen und ihn so wenigstens nicht unmittelbar dem Zugriff der Parteien auszusetzen. In der Praxis wird man sich also mit der Ministeranklage begnügen und die Bundesversammlung erst dann in Funktion

---

[105]) Giese, a. a. O.

[106]) Im alten Österreich hafteten die Minister nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit, also mit Ausschluß der leichten Fahrlässigkeit, § 2 des Ges. vom 25. VII. 1867 über die Verantwortung der Minister für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder. So auch vorgesehen im Entwurf der Linzer Konferenz, Art. 152.

[107]) Art. 67 des BVG.

[108]) Art. 142 Abs. 2 Satz 2 des BVG.

[109]) Kelsen, Kommentar, S. 163; Anschütz, Kommentar, S. 116; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 608.

treten lassen, wenn der Bundespräsident den Versuch eines absolutistischen Regimes unternehmen sollte. Nicht zu umgehen aber wird die Anklage gegen den Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung bei Pflichtverletzungen durch Unterlassung sein, so weit diese sich als Verfassungsverletzungen darstellen. In diesem Falle wird nur die Bundesversammlung gegen den Bundespräsidenten selbst durch Anklage vor dem VGH. vorgehen können.

2. Die formellen Vorschriften der Anklageerhebung durch die Bundesversammlung.

Das Anklagerecht gegen den Präsidenten steht im allgemeinen in Staaten mit Zweikammersystem entweder beiden Kammern gleicherweise durch das Erfordernis übereinstimmender Beschlüsse[110]) oder jeder der beiden Kammern für sich allein[111]) oder endlich nur der zweiten Kammer[112]) zu. In Österreich sind die ersten beiden Möglichkeiten gleichsam vereinigt, indem beide Kammern, jede für sich allein, das Recht haben, die Einberufung der Bundesversammlung zwecks Klageerhebung zu verlangen, aber nur beide zusammen in der Bundesversammlung anklagen können[113]). Die Bundesversammlung kann also nicht von sich aus die Initiative zur Verfolgung des Bundespräsidenten vor dem VGH. ergreifen. Voraussetzung ist vielmehr in jedem Falle eine positive Vorentscheidung des Nationalrates oder des Bundesrates[114]). Fällt diese negativ aus, so hat der Bundeskanzler keine Möglichkeit, die Bundesversammlung einzuberufen. Dadurch erscheint das Anklagerecht der Bundesversammlung als ein bedingtes, von der Stellungnahme der Kammern abhängiges Recht. Tatsächlich ist es aber doch ein unbedingtes; denn beide Kammern, die zusammen die Bundesversammlung bilden, haben das Recht der Initiative und können den erforderlichen Beschluß fassen; wenn aber weder die eine noch die andere zu einem solchen Beschluß kommen kann, so begibt sich damit die Bundesversammlung selbst in ihren beiden Teilen ihres

---

[110]) Alte Bayr. Verf. Tit. X § 6 u. alte Sächs. Verf. § 141.
[111]) Alte Preuß. Verf. Art. 61 u. alte Württ. Verf. § 179.
[112]) Bad. Ges. v. 20. II. 1868 Art. 4 § 67 a.
[113]) Art. 68 des BVG.
[114]) Art. 68 Abs. 2 des BVG.

Rechts. Bei dieser Regelung mögen praktische Gründe auch eine gewisse Rolle gespielt haben. Denn die Bundesversammlung ist kein ständig tagendes Kollegium und ein schwerfälliger Apparat; man wird daher zweckmäßigerweise vor der Einberufung der Bundesversammlung zunächst den Nationalrat oder den Bundesrat vorentscheiden und erst, wenn dies geschehen ist, die Bundesversammlung zusammentreten lassen. Eine Einschränkung ihrer Kompetenz ist jedenfalls darin nicht zu erblicken, da die Bundesversammlung durch ihre Teile die Möglichkeit hat, die Sache jederzeit vor ihr Forum zu bringen.

Der Anklagebeschluß ist besonders erschwert. Hierzu bedarf es nämlich der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Zweidrittelmehrheit[115]). Diese Vorschrift richtet sich gegen willkürliche Anklagen, zumal nach der GO. des NR. § 16 D schon eine Minderheit von zehn Mann den Antrag stellen kann, den Bundespräsidenten anzuklagen.

Von dem Beschluß der Bundesversammlung, daß die Anklage erhoben werden soll, ist die eigentliche Anklage zu unterscheiden. Hier ist die Bundesversammlung durch das Organisationsgesetz[116]) und die GO. des VGH. einer Reihe von Formvorschriften unterworfen. Die Anklage erfolgt durch Übermittelung der Anklageschrift und einer beglaubigten Abschrift des Protokolls über die Sitzung, in der der Anklagebeschluß gefaßt wurde[117]). Die Anklageschrift hat nach § 14 Abs. 2 des OG. zu enthalten: „die Bezugnahme auf den Art. des BVG., auf Grund dessen der VGH. angerufen wird, die Darstellung des Sachverhaltes, aus dem der Antrag hergeleitet wird, und ein bestimmtes Begehren". Die Bundesversammlung hat ferner dem VGH. die Mitglieder zu benennen, die sie mit der Vertretung der Anklage vor dem VGH. beauftragt hat[118]). Die Klage kann die Bundesversammlung auch noch dann erheben, wenn der Bundespräsident bereits aus seinem Amte ausgeschieden ist, jedoch spätestens ein Jahr nach dem Tage, an dem der Bundespräsident seine Amts-

[115]) Art. 68 Abs. 3 des BVG.
[116]) Gesetz betr. die Organisation des VGH v. 1921.
[117]) § 60 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (OG.).
[118]) § 60 Abs. 2 des OG.

tätigkeit beendet hat[119]). In diese Frist ist die Zeit von dem Tage, an dem der Antrag auf Erhebung der Anklage in der Bundesversammlung gestellt worden ist, bis zur endgültigen Beschlußfassung über diesen Antrag — höchstens sechs Monate — nicht einzurechnen[120]).

3. Das Antragsrecht der Bundesversammlung auf Begnadigung des verurteilten Bundespräsidenten.

Hat der VGH. den Bundespräsidenten der Anklage gemäß verurteilt, so kann die Bundesversammlung durch Antrag die Begnadigung des Bundespräsidenten herbeiführen. Dieser kann nämlich von dem ihm nach Art. 65 lit. c des BVG. zustehenden Rechte — d. i. das Begnadigungs- und Abolitionsrecht — in den Fällen des Art. 142 lit. a, b und c des BVG., also auch bei Verurteilung des Bundespräsidenten selbst nach Art. 142 lit. a des BVG. auf Antrag des Vertretungskörpers, der die Anklage beschlossen hat, und mit Zustimmung des Angeklagten Gebrauch machen[121]). Es scheint demnach die Möglichkeit zu bestehen, daß, wenn die Bundesversammlung den Antrag auf Begnadigung des Bundespräsidenten stellt, ein vom VGH. verurteilter Präsident sich selbst begnadigt. Tatsächlich entfällt jedoch diese Möglichkeit, und es wird letzten Endes immer auf die Haltung der Bundesversammlung ankommen. Denn da das verurteilende Erkenntnis des VGH. nur auf Verlust des Amtes (unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte) lauten kann[122]) und endgültig ist, seine Wirkung also unmittelbar eintritt, so ist damit der verurteilte Präsident seines Amtes enthoben, so weit er nicht schon bei Anhängigwerden des Verfahrens vom Amte suspendiert worden ist, was meist der Fall sein wird, und kann daher auch nicht mehr das Recht der Begnadigung ausüben, sondern nur sein vorläufiger oder endgültiger Nachfolger[123]). Dieser wird sich praktisch nicht in Gegensatz zur Bundesversammlung stellen und deren etwaigen An-

[119]) § 68 Abs. 1 des OG.
[120]) § 68 Abs. 2 des OG.
[121]) § 69 des Ges. über die GO. des VGH vom 13. VII. 1921 BGBl. Nr. 364.
[122]) Art. 142 Abs. 3 des BVG.
[123]) Art. 64 des BVG.

trag auf Begnadigung des verurteilten Bundespräsidenten ablehnen, und so hat es letzten Endes die Bundesversammlung in der Hand, ob der Bundespräsident begnadigt wird oder nicht. Es wird aber auch durch das Antragsrecht der Bundesversammlung, die ja auch dazu berufen ist, die Verfassung gegenüber dem Staatsoberhaupt zu gewährleisten und einen Verfassungsbruch zu ahnden, verhindert, daß ein den Präsidenten vertretender Bundeskanzler oder der neue Bundespräsident, der für den verurteilten Präsidenten Partei ergriffe, die Geltendmachung der Verantwortlichkeit oder den Vollzug der Strafe unterbindet.

Im Ganzen ist die Stellung der Bundesversammlung als Anklägerin des Bundespräsidenten theoretisch nicht unbedeutend und in das beste Stück der österreichischen Bundesverfassung, nämlich in das System ihrer Garantien, wohl eingefügt.

II. Das Zustimmungsrecht der Bundesversammlung zu einer behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten.

Soweit die Verfehlungen des Bundespräsidenten keine Verfassungsverletzungen sind und der Bundesversammlung deshalb auch nicht die Anklägerrolle zukommt, hat sie doch in allen übrigen Fällen, in denen es zu einer behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten kommen soll, hierzu erst ihr Einverständnis zu erklären, wobei es keinen Unterschied macht, ob der Präsident die Rechtsverletzung im Amte oder außeramtlich begangen hat, und ob es sich um seine strafrechtliche oder zivilrechtliche Verantwortlichkeit handelt, denn Art. 63 des BVG[124]) spricht nur von einer „behördlichen Verfolgung" schlechthin.

Bevor die Sache an die Bundesversammlung gelangen kann, muß der Antrag der zuständigen Behörde auf Verfolgung des Bundespräsidenten den Nationalrat passieren und dieser die Sache positiv entschieden haben. Hier fällt im Gegensatz zu der Regelung der Vorentscheidung im Art. 68 des BVG., wonach sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat die Einberufung der Bundesversammlung verlangen

[124]) Art. 63 Abs. 1 des BVG.: „Eine behördliche Verfolgung des Bundespräsidenten ist nur zulässig, wenn ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat."

kann, der Mangel der paritätischen Behandlung der Kammern auf. Bei einer behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten hat nur der Nationalrat ein Vorentscheidungsrecht, also vom Standpunkte der Bundesversammlung aus nur ein bestimmter Teil ihrer Mitglieder. Diese Tatsache macht das Zustimmungsrecht der Bundesversammlung zu einem bedingten, von der Stellungnahme des Nationalrates abhängigen Rechte. In der verschiedenen Behandlung der beiden Kammern in den Art. 63 und 68 des BVG. ist aber ein Widerspruch, wie ihn Stegmüller in seinen Erläuterungen des BVG. zur Art. 68 feststellt, nicht zu erblicken. Es liegt wohl in der Natur dieses Zustimmungsrechtes, daß die Vorentscheidung nur einer bestimmten Stelle, nicht aber der einen oder der anderen zustehen kann. Wäre dies der Fall, würde also auch der Bundesrat das hier in Frage stehende Recht besitzen, so könnte die anklagende Behörde, wenn sie beim Nationalrat, an den sie sich stets zuerst wenden wird, kein Gehör findet, zum Bundesrat gehen und durch dessen zusagenden Beschluß die Einberufung der Bundesversammlung veranlassen, diese aber würde dann doch gegen die kleine Minderheit des Bundesrates den Antrag zurückweisen. Im Art. 68 des BVG. dagegen handelt es sich um ein Initiativrecht, und ein solches kann seiner Natur nach beiden Kammern in gleicher Weise zustehen.

b. Die politische Kontrolle durch die Bundesversammlung.

Die Verfassungsnovelle vom 7. XII. 1929 hat der Bundesversammlung zwar ihre wichtigste Funktion: die Wahl des Bundespräsidenten, genommen, aber auf der anderen Seite ihr auch eine neue nicht unbedeutende Kompetenz zugewiesen und ihr dadurch auch eine politische Stellung eingeräumt.

Die Befugnisse des Bundespräsidenten sind durch die Novelle so wesentlich erweitert worden, daß gegen ihre schrankenlose Ausnutzung auch eine neue Garantie geschaffen werden mußte. Sie besteht darin, daß man den Bundespräsidenten, was bisher nicht der Fall war, auch politisch verantwortlich machte. Zu diesem Zwecke nahm man im Art. 60 Abs. 6 des BVG. folgende Bestimmung auf: „Der Bundespräsident kann vor Ablauf seiner Amtsperiode durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist

durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Die Bundesversammlung ist zu diesem Zwecke vom Bundeskanzler einzuberufen, wenn der Nationalrat einen solchen Antrag beschlossen hat". Der Artikel bestimmt die in der Literatur vielfach sogenannte „politische Verantwortlichkeit" des Bundespräsidenten; politische deshalb, weil hier sein Verhalten dahingehend einer Kritik unterzogen wird, ob es sich in Übereinstimmung mit den politischen Wünschen des Volkes befindet. Der Bundespräsident soll also nunmehr nicht mehr bloß für die Rechtmäßigkeit, sondern auch für die Zweckmäßigkeit seiner Amtshandlungen verantwortlich sein. Auch bei der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten durch das Volk bedarf dieser eines besonderen Schutzes. Ebensowenig wie jede rechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten, kann daher auch die politische ohne die Zustimmung der Bundesversammlung geltend gemacht werden. Auch hier ist ihr die letzte Entscheidung vorbehalten und so ihrer grundsätzlichen kontrollierenden Funktion gegenüber dem ganzen Gebahren des Bundespräsidenten entsprochen worden. Die Volksabstimmung ist also auf Antrag des Nationalrates nur durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Diese hat auch hier nicht die Möglichkeit, die Initiative zu ergreifen und aus eigenem Antriebe die Volksabstimmung herbeizuführen, sondern kann wieder nur auf besonderen Antrag des Nationalrates einberufen werden. Es besteht also auch hier wieder die Abhängigkeit der Bundesversammlung von der Stellungnahme des Nationalrates, dem Bundesrat steht ein gleiches Antragsrecht nicht zu. Überhaupt liegt das Schwergewicht in diesem Instanzenzuge nicht so sehr bei der Bundesversammlung, die in letzter Instanz die Volksabstimmung verlangt oder verhindern kann, als vielmehr beim Nationalrat. Denn dieser setzt das Verfahren in Gang, er hat mit erhöhter Präsenzziffer und qualifizierter Mehrheit den Antrag, den Bundespräsidenten durch Volksabstimmung abzusetzen, zum Beschuß zu erheben, und diese Tatsache hat die Wirkung der Verhinderung des Bundespräsidenten an der ferneren Ausübung seines Amtes, z. B. einer Auflösung des Nationalrates. Die Bundesversammlung dagegen „verlangt", d. h. genehmigt den Antrag des Nationalrates und damit die Durchführung der Volksabstimmung ohne erhöhtes Quorum und ohne qualifizierte Mehrheit durch einen

einfachen Beschluß, der auf die Tätigkeit des bereits außer Funktion gesetzten Bundespräsidenten gar keinen Einfluß hat. Es bleibt also für die Bundesversammlung nur die Bedeutung übrig, daß sie als letzte Instanz den Weg zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten durch das Volk frei gibt. Ihr Mitentscheidungsrecht gewinnt dadurch an Bedeutung, daß das Volk seine Entscheidung über die Absetzung vollkommen frei von jeder Norm treffen kann und der Nationalrat seinen Antrag nicht zu begründen braucht. Tut er es doch, was in der Regel geschehen wird, so wird die Bundesversammlung trotzdem nicht daran gebunden sein und auf Grund ihrer selbständigen, vielleicht von der des Nationalrates abweichenden Beurteilung der Volksströmungen eine Volksabstimmung verlangen oder ablehnen können.

Zusammenfassend ist über die Stellung der Bundesversammlung als Organ der rechtlichen und politischen Kontrolle gegenüber dem Bundespräsidenten zu sagen, daß die Bundesversammlung, wenn sie auch in der Praxis kaum jemals zur Ausübung dieser Rechte kommen wird, doch ihre garantierende Wirkung nicht verfehlen wird. Als Glied in der Kette der Verfassungsgarantien stellt auch die Bundesversammlung eine reale politische Macht dar, ohne daß sie hierzu notwendigerweise in Funktion treten muß, um doch fortwährend schon durch ihre Existenz und die Möglichkeit ihrer hemmenden Wirkungen zu wirken.

3. Die Bundesversammlung als Organ der auswärtigen Verwaltung.

Der Bundesversammlung ist auch eine Funktion übertragen, die sie zu einem Organ der auswärtigen Verwaltung, genauer, der auswärtigen Politik und Militärhoheit macht. Ihr obliegt nämlich die Beschlußfassung über eine Kriegserklärung. Warum der Verfassungsgesetzgeber diese wichtige außenpolitische Entscheidung, bei der die Existenz des Staates auf dem Spiele steht, der Bundesversammlung übertragen hat, ist an keiner Stelle zum Ausdruck gekommen. Diese Kompetenz ergibt sich aus dem System heraus.

Im Prinzip gehört dieses Recht in einer Republik dem gesamten Volke. Ihm muß bei der Bedeutung einer Kriegserklärung für das Bestehen des Staates die Entscheidung hier-

über möglichst nahegerückt sein. Da das Volk selbst aber in der Verfassung von 1920 als unmittelbares Staatsorgan fast ganz ausgeschaltet worden ist und man ihm auch die Entscheidung in dieser lebenswichtigen Frage, abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten, nicht überlassen wollte, so war hier die Volksvertretung für das Volk zu handeln berufen. Da diese aber aus zwei Kammern besteht und man den Bundesrat durch Verweisung der Kriegserklärung auf den gewöhnlichen Gesetzgebungsweg, auf dem der Nationalrat den schwachen Einspruch des Bundesrates durch einfachen wiederholten Beschluß beseitigen kann, nicht ausschalten wollte, zumal es von der allergrößten Wichtigkeit ist, daß in einer so wichtigen Frage wenigstens nach außen hin möglichste Einigkeit unter den Kammern herrsche, da man hier ferner dem Bundesrate auch nicht ein vollwirksames Zustimmungsrecht zugestehen wollte, durch das es in seiner Macht stünde, eine Kriegserklärung zu verhindern, so ergab die Übertragung dieser Kompetenz auf die Bundesversammlung die beste Lösung. Denn in der Bundesversammlung sind beide Elemente der Republik, der Bund und die Länder, vertreten, und durch sie kommt der einheitliche Wille des Bundes und der Länder am besten zum Ausdruck.

III. Teil.

Rechtsvergleichende Darstellung.

Zwei Staatsverfassungen waren es, die im besonderen Maße für die österreichische Bundesverfassung als Muster galten: die deutsche Reichsverfassung und die schweizer eidgenössische Bundesverfassung. In zahlreichen Verfassungsentwürfen und in den Verfassungsverhandlungen ist oft ausdrücklich auf diese Vorbilder hingewiesen und ihnen auch tatsächlich eine ganze Reihe von Verfassungsbestimmungen entnommen worden. Aus diesem Grunde, und um die Eigenart der österreichischen Bundesversammlung noch plastischer hervortreten zu lassen, sollen beide Verfassungen zum Vergleich herangezogen werden, obwohl sich eigentlich die österreichische Bundesverfassung nur mit der schweizerischen vergleichen läßt, schon weil die meisten deutschen Staaten größer sind als die ganze Republik Österreich und in Deutschland das Einkammersystem durchgeführt ist. Trotzdem erscheint auch ein Vergleich mit der deutschen Reichsverfassung gerechtfertigt durch die bewußt angestrebten Angleichungen der österreichischen Verfassung, die auch die Bestimmung enthalten hat, daß Österreich ein Teil der Deutschen Republik sei, bis es durch den Friedensvertrag von St. Germain gezwungen wurde, diese Verfassungsbestimmung zu beseitigen und auch den Namen „Deutsch-Österreich" in „Österreich" umzuändern. Außerdem nähert sich die österreichische Bundesverfassung besonders hinsichtlich der Beteiligung der Gliedstaaten an der zentralen Gesetzgebung und Vollziehung mehr der deutschen als der schweizerischen Verfassung[125]). Dieser Vergleich interessiert ferner auch deshalb besonders, weil unter dem Einfluß des Anschlußgedankens auf allen Rechtsgebieten eine Angleichung der österreichischen an die

[125]) Kelsen, Kommentar 5. Teil, S. 94.

deutschen Grundsätze angestrebt wird. Die schweizerische Bundesverfassung aber kann gerade bei der Darstellung der österreichischen Bundesversammlung nicht übergangen werden, da ihr Ursprung in der Schweiz liegt.

1. Vergleich mit der schweizerischen Bundesversammlung.

Schon die Bezeichnung „Bundesversammlung" ist aus der Schweiz importiert worden, hat aber in Österreich einen ganz anderen Inhalt erhalten, so daß sie nicht mehr mit ihrem ursprünglichen Vorbilde, mit der schweizerischen Bundesversammlung, sondern nur noch mit einem Teil von ihr, nämlich mit der vereinigten Bundesversammlung vergleichbar ist.

Der grundlegende Unterschied zwischen der schweizerischen und der österreichischen Verfassung liegt in der strengen Durchführung des Zweikammersystems in der Schweiz. Die Volksvertretung in der Schweiz besteht aus zwei Kammern, die grundsätzlich getrennt tagen[126]), selbständig und rechtlich einander vollkommen gleichgestellt sind. Ihre Beschlüsse müssen, um Rechtswirkung zu erlangen, stets übereinstimmen[127]). Beide Häuser bilden also eine Einheit unter dem Kollektivnamen „Bundesversammlung".

Die so geartete Bundesversammlung fand formell und materiell ihre getreue Nachbildung in dem ersten christlichsozialen Verfassungsentwurf vom April 1919, also zu einer Zeit, als die neue deutsche Reichsverfassung noch nicht bestand. Die christlichsoziale Partei war der Auffassung, daß die politischen Grundlagen für die Verfassung in Österreich im wesentlichen dieselben waren wie in der Schweiz und daß man dementsprechend wesentliche Teile der eidgenössischen Bundesverfassung, insbesondere das Zweikammersystem, einfach übernehmen könnte. Inzwischen war aber die deutsche Reichsverfassung im August 1919 Gesetz geworden und verfehlte nicht ihre Wirkung auf die österreichischen Verfassungsverhandlungen. Außerdem waren die inneren Widerstände in Österreich seitens der Sozialdemokraten gegen das föderalistische System (Zweikammersystem) so stark, daß das schweizerische Vorbild immer mehr zurücktrat. Zwar fand sich auch noch im Jahre 1920 in dem viel erörterten Vorentwurf Mayr

---

[126]) Art. 71, 89, Abs. 1 und 92 Satz 1 der eidgen. BVerf.
[127]) Art. 89 Abs. 1 der eidgen. BVerf.

zweite Fassung[128]), ferner im Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses und im zweiten christlichsozialen Entwurf[129]) der Satz: „der oberste Träger der öffentlichen Gewalt der Republik ist die Bundesversammlung". Diese Formulierung stimmte aber materiell mit der schweizerischen Bundesversammlung nicht mehr überein. Das ergab sich schon daraus, daß die Sozialdemokraten grundsätzlich das Zweikammersystem ablehnten und dieses auch in der endgültigen österreichischen Verfassung nur mehr formell durchgeführt ist. Der Verfassungsgestzgeber hat auch den angeführten Satz von der Bundesversammlung in die endgültige Verfassung nicht aufgenommen, weil die österreichische Bundesversammlung nicht wie die schweizerische der Oberbegriff für zwei getrennt tagende ebenbürtige Kammern ist und diese bei der Übermacht des Nationalrates keine Abteilungen einer höheren Einheit, der Bundesversammlung, sind, die als reines Vollzugsorgan nicht in demselben Sinne ein Staatsorgan ist wie die Kammern als gesetzgebende Körperschaften. Die Nachbildung der schweizerischen Bundesversammlung ist also ein frommer Wunsch der christlichsozialen Partei geblieben.

Die österreichische Bundesversammlung läßt sich daher nur mit der schweizerischen vereinigten Bundesversammlung[130]) vergleichen. Beide bezeichnen die tatsächliche Vereinigung der Kammern zu einem einheitlichen Kollegium, und beide haben keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse, sondern sind nur Vollzugsorgane. Die vereinigte Bundesversammlung ist, wie die österreichische es ursprünglich auch war, in erster Linie Kreationsorgan, sie wählt die Mitglieder der Regierung einschließlich des Bundespräsidenten, die Mitglieder und Ersatzmänner des Bundesgerichts und des eidgenössischen Versicherungsgerichts, den Kanzler der Eidgenossenschaft und den General der eidgenössischen Armee[131]); daneben sind ihr

[128]) Vergl. oben S. 15.

[129]) Vergl. oben S. 17 und 22.

[130]) Art. 92 der eidgen. BVerf.: „Jeder Rat verhandelt abgesondert. Bei Wahlen, bei Ausübung des Begnadigungsrechtes und für Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten vereinigen sich jedoch beide Räte unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrates zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, so daß die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte entscheidet."

[131]) Art. 85 Ziff. 4 der eidgen. BVerf.

aber noch andere wichtige Funktionen übertragen: sie übt das Begnadigungsrecht in bestimmten Fällen aus[132]), entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen den höchsten Staatsbehörden und ist endlich für einige bestimmte Fälle Rekursinstanz. Schon dieser weite Zuständigkeitsbereich der vereinigten Bundesversammlung hebt sie wesentlich über die österreichische Bundesversammlung hervor. In der Zusammensetzung unterscheidet sich jene von dieser dadurch, daß im Schweizer Ständerat das bundesstaatliche Prinzip reiner zur Geltung kommt, indem jeder Bundesstaat die gleiche Anzahl von Vertretern entsendet, wobei die Berufungsart den Kantonen überlassen, daher verschieden ist. Zum größeren Teile sind es Regierungsvertreter, die im Ständerat, also auch für diesen in der vereinigten Bundesversammlung sitzen. In Österreich dagegen hat der demokratische Gedanke die Oberhand behalten. In den Bundesrat können nur Volksvertreter entsendet werden, und die Bundesversammlung besteht nur aus solchen.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Körperschaften liegt vor allem im System begründet. Bei der völligen Gleichstellung des Nationalrates und des Ständerates in der Schweiz, konnte das Problem bei der Einsetzung der vereinigten Bundesversammlung und der Abgrenzung ihrer Kompetenzen nicht in der Stärkung der staatsrechtlichen und politischen Stellung des Ständerates gegenüber dem Nationalrat, sondern nur in der Beseitigung von Mängeln des echten Zweikammersystems liegen. Bei getrennter Verhandlung vollkommen gleichberechtigter Kammern können nämlich Beschlüsse durch Nichtübereinstimmung der beiden Räte unmöglich gemacht werden. Im allgemeinen hat es nichts auf sich, wenn ein Beschluß nicht gefaßt wird, wohl aber bei Wahlen und Kompetenzstreitigkeiten[133]), weil eine Wahl oder ein Entscheid über die Zuständigkeit einer Sache getroffen

---

[132]) Art. 85 Ziff. 7 der eidgen. BVerf.

[133]) Bei der Regelung der Kompetenzstreitigkeiten spielten in der Schweiz auch Traditionen eine gewisse Rolle. Es entsprach der alt eingewurzelten Vorstellung des kantonalen Staatsrechts, daß der „Große Rat" als der Repräsentant der Volkssouveränität Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung zu entscheiden hatte (z. B. Kantonsverf. von Zürich und von Aargau). Fleiner, S. 180.

werden muß. Das ist aber im echten Zweikammersystem in sicherer Weise nur dann möglich, wenn beide Räte gemeinschaftlich verhandeln und beschließen[134]). Es war also hier das Interesse der staatlichen Ordnung bestimmend. Bei Begnadigungen und in den Fällen, in denen die Bundesversammlung Rekursinstanz ist, war das Interesse der Verurteilten oder der Geschädigten für die Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf die vereinigte Bundesversammlung maßgebend[135]). So ergab sich die Einrichtung der vereinigten Bundesversammlung in der Schweiz als ein notwendiger Korrekturposten in dem streng durchgeführten Zweikammersystem[136]).

Wo aber sind die Wurzeln der österreichischen Bundesversammlung zu suchen? Nicht in Traditionen, nicht in reinen Zweckmäßigkeitsgründen, nicht in Mängeln des Systems, sondern: als die parteipolitischen und die Gegensätze zwischen Bund und Ländern sich im Kampfe um die Verfassung immer mehr zugespitzt hatten, da suchte man in aller Eile ein Kompromißwerk zustande zu bringen, das in mancher Hinsicht nur ein Provisorium darstellte, und das ein außerordentlich kompliziertes System wurde, weil man extreme politische Systeme in Einem zu vereinigen suchte. Aus diesem parteipolitischen Boden ist die Bundesversammlung als ein Kompromiß in dem Streite um das Ein- und Zweikammersystem, um die Stellung des Bundesrates und des Bundespräsidenten hervorgewachsen. Auch die österreichische Bundesversammlung ist ein Korrekturposten in der Verfassung, der sich aber nicht notwendig aus dem System ergab, sondern der vor allem die Parlamentsherrschaft zu Gunsten des Bundesrates einschränken sollte, um diesem in der Bundesversammlung wenigstens den Schein einer Gleichberechtigung mit dem Nationalrat zu verleihen; unmittelbar ergab sie sich aus dem Streite um die

---

[134]) Burkhardt, Kommentar zu Art. 92, S. 778: Bei den schweizerischen Verfassungsverhandlungen wurden Anträge, die beiden Räte getrennt verhandeln, aber in gemeinsamem Skrutinium abstimmen zu lassen, die Fälle gemeinsamer Verhandlung aber durch die Gesetzgebung bestimmen zu lassen und auch die Kriegserklärung in den Geschäftskreis der vereinigten Bundesversammlung zu stellen, ausdrücklich verworfen.

[135]) Schollenberger, die BVerf. der schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin 1905, S. 532/33.

[136]) Fleiner, S. 179.

Berufungsart des Bundespräsidenten und wurde dann eine Garantie der Verfassung und eine Instanz zum besonderen Schutze des Staatsoberhauptes.

Die Verschiedenartigkeit in der Ausgestaltung des Zweikammersystems in beiden Ländern führte also zu der wesentlich verschiedenen Stellung und Bedeutung der an sich gleichartigen Institutionen. Es zeigt sich, was von allen Schablonen gilt, daß sie umso unbrauchbarer werden, je mehr die tatsächlichen Verhältnisse dort, wo die Schablone angewendet werden soll, und woher sie entlehnt wird, verschieden geartet sind.

2. Vergleich mit der deutschen Reichsverfassung.

Die deutsche Reichsverfassung kennt eine Institution wie die österreichische Bundesversammlung nicht, Reichstag und Reichsrat tagen stets getrennt. Für ihre Vereinigung zu gemeinsamen Sitzungen fehlen aber auch alle Voraussetzungen, in erster Linie das Zweikammersystem, denn der Reichsrat ist keine zweite Kammer.

Es war eine der umstrittensten Verfassungsfragen, ob dem Volkshaus noch ein zweites Haus an die Seite gestellt werden sollte. Eine völlige Ausschließung der Gliedstaaten aus der Organisation der Reichsgewalt erkannte man von vornherein nach Lage der Dinge in Deutschland und der überwiegenden Stimmung des Volkes politisch als unmöglich. Die Frage war also nur die, ob die Einfügung der deutschen Einzelstaaten in die Reichsorganisation die Gestalt eines Staatenhauses oder eine dem alten Bundesrat ähnliche Gestalt erhalten sollte. Staatssekretär Dr. Preuß entschied diese Frage in seinem bekannten Verfassungsentwurf zu Gunsten des Staatenhaussystems, da es nach seiner Ansicht viel mehr der Natur einer föderativen Demokratie entsprochen hätte, wenn neben die Vertretung des Gesamtvolkes als einer Einheit im Volkshaus die Vertretungen der einzelstaatlichen Landtage in einem Staatenhaus getreten wären. Der Reichstag sollte also nach diesem Entwurf aus einem Volks- und einem Staatenhaus im Sinne eines echten Zweikammersystems bestehen[137]). Dann aber hätte einer Vereinigung beider Häuser zu gemeinsamen Tagungen zwecks Erledigung bestimmter Funktionen

[137]) § 30 des Entwurfes.

nichts im Wege gestanden, und wenn auch Preuß selbst in dem Entwurf eine solche Institution nicht vorgesehen hatte, — sein Entwurf enthielt nur den allgemeinen Teil einer künftigen Verfassung — so hätte sie sich vielleicht bei dem weiteren Ausbau des Systems von selbst ergeben.

Der Preuß'sche Entwurf und insbesondere das Staatenhaussystem in ihm ist aber bekanntlich von den Ländern mit Entschiedenheit abgelehnt worden, weil sie richtig erkannt hatten, daß das der alten Reichsverfassung zugrundeliegende Bundesratssystem die Idee des Föderalismus stärker zur Auswirkung bringt als das Staatenhaussystem; denn die durch Wahl entsandten Vertreter der Einzelstaaten würden die Interessen ihres Landes nicht immer genügend wahrnehmen, sondern mehr die gesamtstaatlichen und parteipolitischen Interessen in den Vordergrund stellen. Die zweite Kammer wäre dann weniger eine Vertretung der Länder als der Parteien geworden, wie es tatsächlich im österreichischen Bundesrat der Fall ist. Die Länder drangen mit ihrem Standpunkte durch, ein provisorisch eingesetzter Staatenausschuß wurde zum Definitivum, und man verwirklichte das Bundesrats- und Einkammersystem mit dem Reichstag als einer rein demokratisch-unitarisch formierten Kammer, die nur die ungebrochene Einheit der Nation, nicht das Farbenspiel ihrer partikularen Gliederung abbilden will, und mit dem Reichsrat, einem streng föderalistisch geformten Regierungskörper für alle Funktionen, welche eine zweite Kammer auszuüben hat: die Teilnahme der Gliedstaaten an der Willensbildung der Zentralgewalt und die Vertretung ihrer Interessen gegenüber dieser Gewalt. Mit dem österreichischen Bundesrat ist dieser Reichsrat nur äußerlich vergleichbar, seinem Wesen nach ist er etwas ganz anderes. Beide sind zwar eine Vertretung der Länder, aber der österreichische Bundesrat ist ein Staatenhaus, also kein Bundesrat in staatsrechtlichem Sinne, denn seine Mitglieder sind nicht wie beim Reichrat Regierungsvertreter, sondern sie werden durch indirekte Wahl der Landtage der einzelnen Bundesländer berufen, sind immun, unverantwortlich und vor Ablauf der Wahlperiode ebensowenig abberufbar wie andere Parlamentarier.

Diese von der österreichischen abweichende Entwicklung zum Bundesrats- und Einkammersystem ergab sich u. a. daraus, daß in Österreich Unitarismus und Föderalismus sich

nicht als Staatsauffassungs-, sondern als Parteigegensätze enthüllten, in Deutschland dagegen nicht die Parteien die Triebfedern der beiden Gegenprinzipien bildeten, sondern die Bundesstaaten selbst also solche in einem gewissen Gegensatz zum Reich stehen, so daß Angehörige der Landesregierungen und der Reichsregierung trotz gemeinsamer Parteizugehörigkeit einander gegenüber treten. Das Problem der Verfassungsgestaltung war also in beiden Ländern dasselbe: die Stellung der Länder zum Bunde, es fand nur eine verschiedene Lösung: in Deutschland Einkammersystem, in Österreich Zweikammersystem. So war in Deutschland die wichtigste Voraussetzung für eine „Bundesversammlung" nicht gegeben, nämlich das Vorhandensein einer zweiten Kammer. Eine Vereinigung des Reichtages mit dem Reichsrat konnte daher nicht in Betracht kommen, denn Volks- und Regierungsvertreter lassen sich nicht unter einen Hut bringen.

Bei dem grundlegenden Unterschiede zwischen dem deutschen und österreichischen System läßt sich im folgenden nicht die Institution der Bundesversammlung als solche etwa mit dem deutschen Reichstag vergleichen, denn beide Körperschaften sind ihrem Wesen nach gar nicht miteinander vergleichbar, sondern man muß hier von den Kompetenzen der Bundesversammlung ausgehen und diesen die entsprechende Regelung im deutschen System gegenüberstellen.

a. Die Wahl des Reichspräsidenten.

Den unmittelbaren Anstoß zur Bildung der Bundesversammlung auf dem Boden des Zweikammersystems gab in Österreich der Streit um die Berufungsart des Bundespräsidenten, als dessen Kreationsorgan sie schließlich geschaffen wurde und neun Jahre lang diese Funktion ausübte. Auch in diesem Punkte lagen die Dinge in Deutschland ganz anders. Schon der Entwurf des Staatssekretärs Dr. Preuß, in dem noch die Grundlage für eine „Bundesversammlung", nämlich das Zweikammersystem, vorhanden war, sah die Wahl des Reichspräsidenten unmittelbar durch das Volk vor. Preuß ging dabei von zwei Vorbildern aus, dem amerikanischen und dem französischen. Beide lehnte er ab, das eine wegen der praktisch großen Schwächen und dem unheilvollen Dualismus, das andere wegen der völligen Abhängigkeit der Exekutive

von der Legislative. Es müßten vielmehr, so führte er aus[138]), zwei höchste Staatsorgane wesentlich ebenbürtig, aber zum Unterschied vom Dualismus nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinander stehen, sondern durch die parlamentarische Regierung ein bewegliches Bindeglied zwischen Parlament und Präsident geschaffen werden. Preuß erklärte sich also für das Gleichgewicht dieser beiden Gewalten und mußte deshalb, denn darin erblickte man den Kernpunkt, die politische Unabhängigkeit seines republikanischen Präsidenten verfassungsmäßig garantieren[139]), und diese Garantie fand er in der unmittelbaren Volkswahl des Staatshauptes[140]). Dieser Auffassung von Preuß auf Grund rein theoretischer Erwägungen schloß man sich allgemein an und hielt auch daran fest, so daß eine andere Berufungsart des Reichspräsidenten niemals ernstlich erwogen worden ist. In Österreich dagegen waren in diesem Punkte weniger theoretische als parteipolitische Erwägungen ausschlaggebend.

b. Die Vereidigung des Reichspräsidenten.

Aus dem Einkammersystem der deutschen Reichsverfassung ergibt sich von selbst, daß für die Vereidigung des Reichspräsidenten nur der Reichstag, der Repräsentant des Staatsorgans, das den Reichspräsidenten wählt, kompetent sein kann, ebenso wie in Österreich die aus zwei Kammern bestehende Volksvertretung den Eid des Bundespräsidenten entgegennehmen muß.

Die Eidesformel der Reichsverfassung[141]) ist ausführlicher gehalten als die österreichische[142]), sie enthält über diese

[138]) Denkschrift zum Entwurf von Preuß, S. 24.

[139]) Anlehnung an die Gedankengänge von Redslob: „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form". Tübingen 1918. Lukas, „Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung". Tübingen 1920, S. 29.

[140]) Denkschrift zum Entwurf von Preuß, S. 24: „In der parlamentarischen Demokratie, in der alle politische Gewalt vom Volkswillen ausgeht, erhält der Präsident die ebenbürtige Stellung neben der vom Volke unmittelbar gewählten Volksvertretung nur, wenn er nicht von dieser selbst, sondern unmittelbar vom Volke gewählt wird. Für Wahl und Wiederwahl ist er also vom Parlament unabhängig". Zustimmend Anschütz, DIZ 24, 204.

[141]) Art. 42 der deutschen RV.

[142]) Art. 62 des österreichischen BVG.

hinaus noch den allgemeinen Schwur, daß der Reichspräsident „seine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, dessen Nutzen mehren und Schaden von ihm wenden werde". Eine Bedeutung ist diesem Unterschied nicht beizumessen; ebensowenig der Tatsache, daß durch die österreichische Verfassungsnovelle vom 7. XII. 1929 § 31 die betreffende Verfassungsbestimmung des Art. 62 des österreichischen BVG. in Angleichung an die deutsche Verfassung dahin ergänzt wurde, daß die Beifügung einer religiösen Beteuerung bei Ablegung des Verfassungseides zulässig ist.

c. Die den Befugnissen der Bundesversammlung bei der Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Präsidenten entsprechenden Rechte des Reichtags gegenüber dem Reichspräsidenten.

Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes ist in Deutschland insofern einfacher geregelt, als die diesbezüglichen Funktionen nicht unter mehreren parlamentarischen Körperschaften aufgeteilt sind, sondern der Reichstag allein über die Verfolgung des Reichspräsidenten zu beschließen hat. Eine Beteiligung des Reichsrates, der Vertretung der Länderregierungen, kommt hierbei nicht in Betracht. In Österreich konnte die zweite Kammer, der Bundesrat, von diesen Angelegenheiten nicht ausgeschlossen werden, wodurch die Verfolgung des Bundespräsidenten erschwert wurde und diese Erschwerung in der Einschaltung der Bundesversammlung ihren Ausdruck fand.

I. Die Geltendmachung der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten.

Was die Kompetenz der Bundesversammlung aus Art. 68 des BVG. (Anklagerecht) betrifft, so geht die entsprechende Befugnis des Reichstages gegenüber dem Reichspräsidenten zunächst insofern weiter, als er diesen nicht nur bei schuldhafter Verletzung der Verfassung, sondern auch eines Reichsgesetzes anklagen kann. Der Reichstag ist dabei erste und letzte Instanz, also in seinem Anklagerecht von irgend einer anderweitigen Vorentscheidung nicht abhängig. In der Bundesversammlung kann der Antrag auf Klageerhebung gegen den Bundespräsidenten schon von zehn Abgeordneten gestellt

und muß mit erhöhtem Quorum und Zweidrittelmehrheit angenommen werden; im deutschen Reichstag bedarf schon der Antrag, der dazu notwendig ist, daß überhaupt über die Erhebung der Klage abgestimmt wird, der Unterzeichnung von mindestens 100 Mitgliedern des Reichstages. Der der Klageerhebung zustimmende Beschluß selbst muß von der für verfassungsändernde Gesetze erforderlichen Mehrheit des Reichstages gefaßt werden, d. h. bei Anwesenheit von Zweidrittel (in Österreich nur der Hälfte) der gesetzlichen Mitgliederzahl die Zustimmung von Zweidrittel der abgegebenen Stimmen finden[143]). Der Beschluß des Reichstages übt ebensowenig wie in Österreich der Anklagebeschluß der Bundesversammlung auf die Amtsfortführung des Präsidenten eine Wirkung aus. Es kann auch in Deutschland ebenso wie in Österreich gegen einen bereits aus dem Amte geschiedenen Präsidenten ein Verfahren eingeleitet und fortgesetzt werden. Für das Anklagrecht der Bundesversammlung ist das im VGH.-Ges. § 68 ausdrücklich ausgesprochen, für das des Reichstages aber nur aus § 12 Abs. 2 des StGH.-Ges. zu entnehmen[144]). Die übrigen formellen Vorschriften, die der Reichstag und die Bundesversammlung bei der Erhebung der Anklage zu beachten haben, stimmen fast überein: Beschließt der Reichstag dem Antrage gemäß, so übersendet sein Präsident dem Vorsitzenden des Staatsgerichtshofes die Anklageschrift. Sie muß die Tat, deretwegen die Anklage erhoben wird, die Bestimmung der Reichsverfassung oder des Reichsgesetzes, die verletzt sein soll, und die Tatsachen bezeichnen, auf die sich die Anklage stützt[145]). Darüber hinaus hat in Österreich die Bundesversammlung nach § 14 Abs. 2 des OG. noch in der Anklageschrift ein bestimmtes Begehren zu stellen. Der Reichstag hat auch wie die Bundesversammlung zu bestimmen, wer seine Anklage vor dem Staatsgerichtshof vertreten soll[146]). Ist der Reichspräsident verurteilt, so ist die Sachlage für seine Begnadigung dieselbe wie in Österreich, d. h. sie kann nur auf Antrag des Reichstages erfolgen[147]), um zu verhindern, daß

[143]) Art. 59 der deutschen RV.

[144]) Vergl. Anschütz, Kommentar zu Art. 59, Nr. 5.

[145]) § 5 des StGHGes.

[146]) § 8 des StGHGes.

[147]) § 13 des StGHGes. entsprechend wie § 69 des österreichischen Org.-Ges.

der Nachfolger des Präsidenten den Vollzug der Strafe gegen den verurteilten Reichspräsidenten unterbindet.

Nach den Protokollen des deutschen Verfassungsausschusses (S. 305 f.) ist die Anklage des Reichspräsidenten hauptsächlich deshalb erschwert worden, um einem kleinlichen Mißbrauch des Anklagerechtes durch Politiker der Opposition vorzubeugen und auch dem Ausland nicht ohne Gründe das Schauspiel zu bieten, das Staatsoberhaupt vor dem Staatsgerichtshof unter Anklage gestellt zu sehen. Dieselben Gesichtspunkte waren u. a. auch in Österreich maßgebend; die Erschwerung besteht aber hier wesentlich darin, daß man überhaupt die Bundesversammlung in den Instanzenzug einschaltete und die erschwerenden Erfordernisse der Beschlußfassung in sie verlegte. Ist die Anklage einmal erhoben, so wird sie nach § 27 StGH.-Ges. durch den Ablauf der Legislaturperiode des Reichstages nicht berührt, da der Reichspräsident sonst die Möglichkeit hätte, den Reichstag aufzulösen und dadurch das Verfahren wenigstens zunächst unmöglich zu machen. Für die Bundesversammlung ist eine solche Vorschrift überflüssig, da sie eine Legislaturperiode nicht hat und auch als solche nicht aufgelöst werden kann.

Der Kompetenz der Bundesversamlmung aus Art. 62 des BVG. steht ein dem Umfange nach wesentlich beschränktes Zustimmungsrecht des Reichstages gegenüber. Es beschränkt sich nämlich nach Art. 43 der RV. nur auf strafrechtliche Verfolgungen des Reichspräsidenten, während der entsprechende Art. 63 der österreichischen Bundesverfassung von einer Zustimmung zu „einer behördlichen Verfolgung" des Bundespräsidenten schlechthin spricht. Andererseits ist der Reichstag auch hier von der Vorentscheidung einer anderen Instanz, wie die Bundesversammlung von der des Nationalrates, nicht abhängig. Weitere Besonderheiten sind hier nicht hervorzuheben.

II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten.

Dem Art. 60 Abs. 6 des österreichischen BVG. entspricht in der deutschen RV. Art. 43 Abs. 2. Beide Bestimmungen stimmen materiell vollkommen überein, unterscheiden sich formell nur dadurch, daß sich in Österreich zwischen Nationalrat und Volk wiederum die Bundesversammlung als letzte

entscheidende Vorinstanz einschiebt. Vergleichen läßt sich besonders hier der Reichstag nur mit dem österreichischen Nationalrat. Mit der Bundesversammlung hat er nur die Eigenschaft der letzten Instanz gemein. Mit seinem Antrage steht und fällt der Reichstag, ebenso wie der Nationalrat in Österreich, und durch den Antrag tritt auch in beiden Ländern in gleicher Weise eine Hinderung des Präsidenten an seiner weiteren Amtsübung ein. Während aber der Reichstag in seinem politischen Vorgehen gegen den Reichspräsidenten ungehindert ist, tritt in Österreich die Bundesversammlung zwischen Volk und Nationalrat, und sie vermag auf Grund abweichender Beurteilung des Volksstimmung den Antrag des Nationalrates abzulehnen. Durch diese ablehnende Haltung der Bundesversammlung würde der Hinderungsgrund für den Bundespräsidenten in seiner Amtstätigkeit fortfallen und dieser wieder in seine vollen Rechte eingesetzt werden, das Volk aber über die Absetzung des Präsidenten nicht abstimmen können. Der Nationalrat würde so, falls die Bundesversammlung die Strömungen im Volke anders und richtiger als der Nationalrat beurteilt und nicht erst das Volk dessen Antrag abgelehnt hätte, seiner Auflösung entgehen. Eine solche politische Situation kann in Deutschland nicht eintreten, weil eben der Reichstag unmittelbar an das Volk appelliert. Genehmigt dagegen die Bundesversammlung den Antrag des Nationalrates und lehnt erst das Volk diesen ab, so gilt die Ablehnung als neue Wahl des Präsidenten und hat die Auflösung des Nationalrates, in Deutschland entsprechend des Reichstages, zur Folge, nicht auch die Auflösung der Bundesversammlung, obwohl in diesem Falle auch sie, d. h. auch der Bundesrat nicht mehr als der dem wahren Volkswillen entsprechende Repräsentant des Volkes angesehen werden könnte. Jedoch der Bundesrat hat nicht das Recht, die Einberufung der Bundesversammlung zum Zwecke der Absetzung des Bundespräsidenten durch Volksabstimmung zu veranlassen, und schon deshalb, abgesehen von anderen Bedenken, kann der Bundesrat nicht gleicherweise wie der Nationalrat aufgelöst werden.

d. Die Form der Kriegserklärung in Deutschland.

Es ist noch die letzte Kompetenz der Bundesversammlung, die Beschlußfassung über eine Kriegserklärung, mit der deutschen Reichsverfassung zu vergleichen. In Österreich hat sich diese Zuständigkeit der Bundesversammlung aus dem

neuen System ergeben, in Deutschland aber führte die stetige Entwickelung zu der Bestimmung des Art. 45 Abs. 2 der RV., wonach eine Kriegserklärung durch Gesetz erfolgt. Nach der alten RV. waren Kriegserklärungen Sache des Kaisers mit Ausnahme von Angriffs- und Kolonialkriegen (hier war die Zustimmung des Bundesrates erforderlich). Diese kaiserliche Prärogative wurde durch Gesetz vom 28. X. 1918 dahin eingeschränkt, daß in allen Kriegsfällen die gesetzgebenden Faktoren, also Bundesrat und Reichstag, zustimmen mußten. Dieser hierin liegende Rechtsgedanke ist in die neue RV. mit der Steigerung übernommen worden, daß der Reichstag nicht mehr bloß als zustimmender Teil, sondern als Herr des Geschäfts auftritt und die Kriegserklärung durch ihn unter Mitwirkung des Reichsrates in Gesetzesform erfolgt. In Österreich beschließen auch die gesetzgebenden Körperschaften darüber, aber nicht auf dem gewöhnlichen Gesetzgebungswege, sondern durch einfachen Beschluß in der Bundesversammlung; nur die Beurkundung und Verkündung dieses Beschlusses erfolgt gemäß Art. 40 des BVG. in derselben Weise wie bei Gesetzen. Der Reichsrat, der im allgemeinen eine viel stärkere Stellung im Reiche hat als der Bundesrat in Österreich, nimmt so auch auf diesen bedeutsamen Staatsakt einen stärkeren Einfluß als der Bundesrat in der Bundesversammlung.

Die Gegenüberstellung des österreichischen mit dem deutschen Rechtszustande vom Standpunkte der Bundesversammlung aus, hat gezeigt, daß die deutsche Regelung der den Kompetenzen der Bundesversammlung entsprechenden Angelegenheiten auf dem Boden des Einkammersystems eine viel einfachere ist, und daß man trotz der angestrebten Angleichung auch im Verfassungsrecht der beiden Länder von einer solchen noch sehr weit entfernt ist. Gerade der Vergleich unter dem Gesichtspunkte der Bundesversammlung war geeignet, dies besonders deutlich hervortreten zu lassen.

IV. Teil.

G. Ausblick.

Es steht zu erwarten, daß in allernächster Zeit im österreichischen Kammersystem eine grundlegende Änderung ein-

treten wird. Es ist beabsichtigt, den Bundesrat zu reformieren, ihn insbesondere durch einen Ständerat zu ergänzen. Außerdem soll die Mitgliederzahl des Nationalrates von 165 auf 120 herabgesetzt werden, während bei dem neuen Länder- und Ständerat mit einer Erhöhung der Mitgliederzahl gegenüber der des heutigen Bundesrates, der 50 Mitglieder zählt, zu rechnen ist. Dadurch würde sich in der Bundesversammlung zunächst schon das Zahlenverhältnis zwischen den Räten zu Ungunsten des Nationalrates verschieben. Vor allem aber wird dadurch, daß die Länder in den Länderrat Regierungsvertreter entsenden sollen, und durch das Hinzutreten der Ständevertretung die Bundesversammlung nicht mehr ausschließlich unter dem Drucke der Parteiwirtschaft stehen und der Kammercharakter der Räte mehr hervortreten.

Wie weit diese Reformbestrebungen ihre Verwirklichung finden werden, läßt sich nicht voraussagen. Es ist aber für die diesbezüglichen Vorarbeiten von der Bundesregierung bereits die Einsetzung einer Kommission beschlossen worden, in der die Vorbedingungen für die Verwirklichung dieser Ideen geschaffen und gerade auch ihren Vorkämpfern die Möglichkeit der Mitwirkung geboten werden soll[148]). Durch die zweite Verfassungsnovelle von 1929 ist auch schon die Übergangsbestimmung in die Verfassung aufgenommen worden, daß der Bundesrat nur noch so lange in Funktion bleibt, bis der Ständerat bestellt ist und daher der Länder- und Ständerat einberufen werden kann[149]). Durch dieselbe Novelle ist auch schon im BVG. die Bezeichnung Bundesrat in Länder- und Ständerat umgeändert worden.

Diese bereits in Gang gesetzte Entwicklung in der Richtung nach einem Ausbau des Systems zu einem echten Zweikammersystem wird, wie zu hoffen ist, zu einem besseren Ausgleich der demokratischen Gewalten führen. Für die Bundesversammlung insbesondere wird sich daraus eine wesentlich veränderte Grundlage ergeben. Eine bestimmte Voraussage, zu welchen weiteren Konsequenzen dies für die Bundesversammlung führen wird, läßt sich nicht abgeben.

---

[148]) Parlamentsrede des Bundeskanzlers Schober am 7. XII. 1929.

[149]) Bundesverfassungsgesetz vom 7. XII. 1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, § 15.

H. Anhang.

1. Die behandelten Bestimmungen des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes.

Gesetz vom 1. X. 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird StGBl. Nr. 450, geändert durch die erste Bundes-Verfassungsnovelle vom 30. VII. 1925, BGBl. Nr. 268 und durch die zweite Bundes-Verfassungsnovelle vom 7. XII. 1929, BGBl. Nr. 392.

Art. 19 Abs. 3. Die Volksbeauftragten können wegen ihren Handlungen und Unterlassungen, soweit es die Bundesverfassung oder die Landesverfassungen bestimmen, vor dem Verfassungsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 25 Abs. 1. Der Sitz des Nationalrates ist die Bundeshauptstadt Wien.

Abs. 2. Für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Nationalrat in einen anderen Ort des Bundesgebietes berufen.

Art. 33. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei.

Art. 34 Abs. 1. Im Bundesrat sind die Länder im Verhältnis zur Bürgerzahl im Land gemäß den folgenden Bestimmungen vertreten.

Abs. 3. Das Land mit der größten Bürgerzahl entsendet zwölf, jedes andere Land so viele Mitglieder, als dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten Bürgerzahl entspricht, wobei Reste über die Hälfte der Verhältniszahl als voll gelten. Jedem Land gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern.

Art. 35 Abs. 1. Die Mitglieder des Bundesrates und ihrer Ersatzmänner werden von den Landtagen für die Dauer ihrer

Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, jedoch muß wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, die die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag oder, wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen haben, die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweist. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los.

Abs. 3. Nach Ablauf der Gesetzgebungsperiode eines Landtages oder nach seiner Auflösung bleiben die von ihm entsendeten Mitglieder des Bundesrates so lange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl in den Bundesrat vorgenommen hat.

Abs. 4. Die Bestimmungen dieses Art. können nur abgeändert werden, wenn im Bundesrat — abgesehen von der für seine Beschlußfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit — die Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern die Änderung angenommen hat.

Art. 37 Abs. 2. Der Bundesrat gibt sich seine Geschäftsordnung durch Beschluß.

Art. 38. Der Nationalrat und der Bundesrat treten als Bundesversammlung in gemeinsamer öffentlicher Sitzung zur Angelobung des Bundespräsidenten, ferner zur Beschlußfassung über eine Kriegserklärung am Sitz des Nationalrates zusammen.

Art. 39 Abs. 1. Die Bundesversammlung wird — abgesehen von den Fällen des Art. 60 Abs. 6, des Art. 63 Abs. 2, des Art. 64 Abs. 2 und des Art. 68 Abs. 2 — vom Bundespräsidenten einberufen. Der Vorsitz wird abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrates und vom Vorsitzenden des Bundesrates, das erste Mal von jenem, geführt.

Abs. 2. In der Bundesversammlung wird die Geschäftsordnung des Nationalrates sinngemäß angewendet.

Abs. 3. Die Bestimmungen des Art. 33 gelten auch für die Sitzungen der Bundesversammlung.

Art. 40 Abs. 1. Die Beschlüsse der Bundesversammlung werden von ihren Vorsitzenden beurkundet und vom Bundeskanzler gegengezeichnet.

Abs. 2. Die amtliche Kundmachung über eine Kriegserklärung liegt dem Bundeskanzler ob.

Art. 42 Abs. 2. Ein Gesetzesbeschluß kann, soweit nicht verfassungsgesetzlich anders bestimmt ist, nur dann beurkundet und kundgemacht werden, wenn der Bundesrat gegen diesen Beschluß keinen mit Gründen versehenen Einspruch erhoben hat.

Abs. 4. Wiederholt der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen.

Abs. 5. Gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein nach Art. 64 Abs. 1 ergehendes Bundesgesetz über die Vertretung des Bundespräsidenten, ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen, kann der Bundesrat keinen Einspruch erheben. Diese Gesetezsbeschlüsse des Nationalrates sind ohne weiteres zu beurkunden und kundzumachen.

Art. 53 Abs. 1. Der Nationalrat kann durch Beschluß Untersuchungsausschüsse einsetzen.

Art. 54. Der Nationalrat wirkt an der Festsetzung von Eisenbahntarifen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren und Preisen der Monopolgegenstände sowie von Bezügen der in Betrieben des Bundes ständig beschäftigten Personen mit.

Art. 55. An der Vollziehung des Bundes wirkt der Nationalrat auch durch den aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählten Hauptausschuß in den durch dieses Gesetz bestimmten Fällen mit.

Art. 56. Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden.

Art. 57 Abs. 1. Die Mitglieder des Nationalrates können wegen der in Ausübung dieses Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in diesem Beruf gemachten Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden.

Abs. 2. Kein Mitglied des Nationalrates darf wegen einer strafbaren Handlung — den Fall der Ergreifung auf frischer

Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen — ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden.

Abs. 3. Im Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens hat die Behörde dem Präsidenten des Nationalrates sogleich die geschehene Verhaftung bekanntzugeben. Wenn es der Nationalrat oder in der tagungsfreien Zeit der mit diesen Angelegenheiten betraute ständige Ausschuß verlangt, muß die Haft aufgehoben oder die Verfolgung überhaupt auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben werden.

Art. 58. Die Mitglieder des Bundesrates genießen während der ganzen Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtages, der sie entsendet hat.

Art. 60 Abs. 1. Der Bundespräsident wird vom Bundesvolk in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Stimmberechtigt ist jeder zum Nationalrat Wahlberechtigte.

Abs. 3. Zum Bundespräsidenten kann nur gewählt werden, wer das Wahlrecht zum Nationalrat hat und vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 35. Lebensjahr überschritten hat.

Abs. 5. Das Amt des Bundespräsidenten dauert sechs Jahre. Eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig.

Abs. 6. Vor Ablauf der Funktionsperiode kann der Bundespräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Die Bundesversammlung ist zu diesem Zweck vom Bundeskanzler einzuberufen, wenn der Nationalrat einen solchen Antrag beschlossen hat. Zum Beschluß des Nationalrates ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Durch einen derartigen Beschluß des Nationalrates ist der Bundespräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Nationalrates zur Folge.

Art. 62. Der Bundespräsident leistet bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung das Gelöbnis:

„Ich gelobe, daß ich die Verfassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten und meine Pflicht nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen werde".

Abs. 2. Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Art. 63 Abs. 1. Eine behördliche Verfolgung des Bundespräsidenten ist nur zulässig, wenn ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat.

Abs. 2. Der Antrag auf Verfolgung des Bundespräsidenten ist von der zuständigen Behörde beim Nationalrat zu stellen, der beschließt, ob die Bundesversammlung damit zu befassen ist. Spricht sich der Nationalrat dafür aus, hat der Bundeskanzler die Bundesversammlung sofort einzuberufen.

Art. 64 Abs. 1. Wenn der Bundespräsident verhindert oder wenn seine Stelle dauernd erledigt ist, gehen alle Funktionen des Bundespräsidenten zunächst auf den Bundeskanzler über.

Abs. 2. Im Fall der dauernden Erledigung der Stelle des Bundespräsidenten hat die Bundesregierung sofort die Wahl des neuen Bundespräsidenten anzuordnen und der Bundeskanzler nach erfolgter Wahl die Bundesversammlung unverzüglich zur Angelobung des Bundespräsidenten einzuberufen.

Art. 67 Abs. 2. Alle Akte des Bundespräsidenten bedürfen, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder der zuständigen Bundesminister.

Art. 68 Abs. 1. Der Bundespräsident ist für die Ausübung seiner Funktionen der Bundesversammlung gemäß Art. 142 verantwortlich.

Abs. 2. Zur Geltendmachung der Verantwortung ist die Bundesversammlung auf Beschluß des Nationalrates oder des Bundesrates vom Bundeskanzler einzuberufen.

Abs. 3. Zu einem Beschluß, mit dem eine Anklage im Sinne des Art. 142 erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 75. Die Mitglieder der Bundesregierung sowie die von ihnen entsendeten Vertreter sind berechtigt, an allen Be-

ratungen des Nationalrates, des Bundesrates und der Bundesversammlung sowie der Ausschüsse dieser Vertretungskörper teilzunehmen. Sie müssen auf ihr Verlangen jedesmal gehört werden. Der Nationalrat, der Bundesrat und die Bundesversammlung sowie deren Ausschüsse können die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung verlangen.

Art. 80 Abs. 1. Den Oberbefehl über das Bundesheer führt der Bundespräsident.

Abs. 3. Die Befehlsgewalt über das Bundesheer übt der zuständige Bundesminister aus.

Art. 142 Abs. 1. Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Anklage mit der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird.

Abs. 2. Die Anklage kann erhoben werden:

a. gegen den Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung: durch Beschluß der Bundesversammlung.

Abs. 3. Das verurteilende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat auf Verlust des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitigen Verlust der politischen Rechte zu lauten.

---

2. Die die Bundesversammlung betreffenden Bestimmungen der Verfassungsentwürfe.

a. Der erste christlichsoziale Verfassungsentwurf.

Beilage 231 der stenographischen Protokolle der Nationalversammlung 1919.

Art. 25 Abs. 1. Beide Kammern verhandeln in der Regel getrennt unter Führung ihrer Leitung.

Abs. 2. Folgende Angelegenheiten des Wirkungskreises der Volksvertretung sind in gemeinsamen Sitzungen beider Kammern verfassungsmäßig zu erledigen:

1. die Gesetzgebung, betreffend die Geschäftsordnung und die Hausordnung, welche für beide Kammern Geltung haben;
2. die Wahlen des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Bundesfreistaates auf zwei Jahre; der Bundesregierung;

der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes und des obersten Verwaltungsgerichtshofes auf sechs Jahre; im Mobilisierungsfalle des Herzogs der Bundesarmee;
3. die Gewährleistung der Landesverfassungen;
4. die Erhebung der Staatsanklage gegen den Präsidenten, bzw. Vizepräsidenten des Bundesfreistaates sowie gegen alle oder einzelne Mitglieder der Bundesregierung;
5. die Fälle des Art. 27, 3. Absatz.

Abs. 3. Gemeinsame Sitzungen beider Kammern führt die Leitung des Volkshauses.

Art. 26 Abs. 1. Zu einem gültigen Beschlusse ist in beiden Kammern die Anwesenheit eines vollen Drittels der Mitglieder erforderlich; bei gemeinsamen Sitzungen beider Kammern die Anwesenheit von 100 Mitgliedern der Volksvertretung, gleichviel aus welcher Kammer.

Abs. 2. Es entscheidet die absolute Mehrheit der Anwesenden, ausgenommen den Fall des Art. 27, 3. Absatz.

Art. 27 Abs. 1. Zu einem Gesetze im Wirkungskreise der Volksvertretung sind in der Regel die übereinstimmenden Beschlüsse beider Kammern, die Zeichnung durch den Präsidenten des Bundesfreistaates und die Gegenzeichnung der Bundesregierung sowie die Kundmachung erforderlich.

Abs. 3. Wenn bezüglich anderer — als bezüglich einzelner Posten in einem Finanzgesetz oder bezüglich der Höhe des auszuhebenden Kontingents im Rekrutengesetz — Beschlüsse einer Kammer trotz zweimaliger Beratung in jeder Kammer die Zustimmung der anderen Kammer nicht herbeigeführt werden kann, so beraten beide Kammern in gemeinsamer Sitzung. Diesfalls ist zu einem rechtsgültigen Beschlusse die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden erforderlich. Ist diese nicht zu erzielen, so gelten sämtliche Anträge als abgelehnt. Über Beschluß einer Kammer oder über Vorschlag des Präsidenten des Bundestages sind jedoch die letzten Beschlüsse beider Kammern dem Volke zur Entscheidung vorzulegen.

Art. 41 Abs. 1. Der Präsident und der Vizepräsident des Bundesfreistaates werden von der Volksvertretung in gemeinsamer Sitzung beider Kammern mit absoluter Mehrheit der Anwesenden auf die Dauer von zwei Jahren gewählt.

---

b. Der Kommissionsentwurf des Regierungsausschusses[1]).

(Wiener Zeitung vom 8. Juli 1920.)

Art. 11 Abs. 1. Der oberste Träger der öffentlichen Gewalt der Republik ist die Bundesversammlung, die nach außen durch den von ihr gewählten Bundespräsidenten vertreten und verkörpert wird.

Abs. 2. Die Bundesversammlung besteht aus einem Volkshaus, dem Bundestag, und aus einem Länderrat, dem Bundesrat. Die zwei Häuser der Bundesversammlung tagen mit Ausnahme der in der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fälle abgesondert voneinander.

Art. 16 Abs. 1. Das vollziehende Organ des Bundes sind der Bundespräsident und die Bundesregierung.

Abs. 2. Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung bestellt und ist der oberste Volksbeauftragte der Republik.

Abs. 3. Die Bundesregierung wird vom Bundestag bestellt und.....

(Abs. 3. Die Bundesregierung wird von der Bundesversammlung gewählt und....)

Art. 23 Abs. 1. Die Bundesversammlung entscheidet über Krieg und Frieden und verfügt über die bewaffnete Macht.

Art. 70 Abs. 1. Bundestag und Bundesrat treten zu gemeinsamer Sitzung an dem Sitze des Bundestages zusammen:

1. Zur Wahl des Bundespräsidenten und zu dessen Angelobung,

(1. Zur Wahl des Bundespräsidenten und der Bundesregierung sowie zu deren Angelobung.)

2. Zur Wahl des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, des Präsidenten des Rechnungshofes und zu deren Angelobung,

---

[1]) Der Kommissionsentwurf ist eine Kompromißfassung. Soweit die Parteien sich nicht einigen konnten, ist die abweichende Auffassung der christlichsozialen Partei in den angeführten Artikeln in Klammern hinzugefügt, die sich als Erweiterungsanträge des Staatssekretärs Dr. Mayr darstellen.

3. Zur Beschlußfassung über Anträge auf behördliche Verfolgung oder auf Abberufung des Bundespräsidenten,
4. Zur Entscheidung über Krieg und Frieden, zum Aufruf aller wehrfähigen Bürger zur Verteidigung des Landes wider den ins Land fallenden Feind.

Abs. 2. Die Sitzungen der Bundesversammlung sind nicht öffentlich. Der Bundestag und der Bundesrat beraten die zu entscheidenden Dinge gesondert und treten bloß zum Zwecke der Abstimmung zusammen.

Abs. 3 Die näheren Vorschriften über das Verfahren der Bundesversammlung (Geschäftsordnung) enthält ein besonderes Bundesverfassungsgesetz.

Art. 72 Abs. 1. Eine behördliche Verfolgung des Bundespräsidenten kann nur mit Zustimmung, seine Abberufung nur durch einen Beschluß der Bundesversammlung erfolgen.

Abs. 2. Zu diesem Beschluß ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder jedes Hauses und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Art. 74. Der Bundespräsident leistet bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung das Gelöbnis: . . . .

Art. 79. Der Bundespräsident ist für die Ausübung der ihm zustehenden Regierungs- und Vollzugsgewalt der Bundesversammlung gemäß Art. 158 dieses Entwurfs verantwortlich.

Art. 81 Abs. 1. Die Bundesregierung wird vom Bundestag über Gesamtvorschlag eines besonderen Ausschusses, dessen Zusammensetzung, Wirkungskreis und Verfahren im Geschäftsordnungsgesetze geregelt ist, in namentlicher Abstimmung gewählt.

(Abs. 1. Die Bundesregierung wird von der Bundesversammlung über Gesamtvorschlag eines gemeinsamen Ausschusses des Bundestages und Bundesrates gewählt. Dieser Ausschuß ist ständig, seine Zusammensetzung bestimmt das Bundesverfassungsgesetz über die Geschäftsordnung der Bundesversammlung . . . .)

Art. 89 Abs. 2. Im Falle eines feindlichen Angriffs auf das Bundesgebiet kann die Bundesversammlung im ganzen Bundesgebiet oder in einem Teile desselben sämtliche wehrfähigen Bundesangehörigen oder einzelne Jahrgänge zur Verteidigung des Landes aufbieten.

(Abs. 2. Fällt weg.)

Art. 128 Abs. 1. Der Rechnungshof untersteht unmittelbar der Bundesversammlung.

Abs. 3. Der Präsident des Rechnungshofes wird von der Bundesversammlung gewählt.

Art. 129 Abs. 2. Der Präsident des Rechnungshofes kann durch Beschluß der Bundesversammlung abberufen werden.

Art. 190 Abs. 1. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über die Verantwortlichkeit:

a. des Bundespräsidenten....

---

c. Der zweite christlichsoziale Verfassungsentwurf.

Beilage 888 der stenographischen Protokolle der Nationalversammlung 1919.

Art. 8 Abs. 1. Der oberste Träger der öffentlichen Gewalt der Republik ist die Bundesversammlung.

Abs. 2. Die Bundesversammlung besteht aus einem Volkshaus, dem Bundestag, und aus einem Länderhaus, dem Bundesrat.

Art. 11 Abs. 1. Die Bundesversammlung entscheidet über Krieg und Frieden und verfügt über die bewaffnete Macht der Republik.

Abs. 2. Ihr obliegt auch die Wahl der obersten Funktionäre des Bundes.

Art. 15 Abs. 2. Mit der Ausübung der vollziehenden Gewalt sind Volksbeauftragte betraut, die auf jederzeitigen Widerruf von den Vertretungen des Volkes (also von der Bundesversammlung im Sinne dieses Entwurfes) bestellt werden und diesen verantwortlich sind.

Art. 16 Abs. 2. Bundespräsident und Bundesregierung werden von der Bundesversammlung gewählt.

Art. 28 Abs. 2. Der Rechnungshof untersteht unmittelbar der Bundesversammlung.

Abs. 3. Der Präsident des Rechnungshofes wird von der Bundesversammlung gewählt und ist in bezug auf Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt.

Art. 31 Abs. 3. Der Präsident und der Vizepräsident des Verfassungsgerichthofes werden von der Bundesversammlung, je die Hälfte der Mitglieder vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt.

Lebenslauf.

Am 30. August 1902 bin ich, Rudolf Gieron, als Sohn des Kaufmanns Johann Gieron und seiner Ehefrau Eufemie, geb. Freundlich, in Ratibor O.-S. geboren. Ich besuchte das Gymnasium zu Ratibor O.-S. und sodann nach kurzer praktischer Tätigkeit im Geschäft meines Vaters, das zu Cosel O.-S., das ich im Jahre 1923 mit dem Zeugnis der Reife verließ. In der Absicht, mich später dem kaufmännischen Leben zuzuwenden, widmete ich mich in Breslau und Jena dem Studium der Staatswissenschaften, darauf in Köln und Berlin dem Studium der Handelswissenschaften und bestand an der Handels-Hochschule zu Berlin das Diplomkaufmann-Examen mit Prädikat „gut". Darauf wandte ich mich dem Studium der Rechtswissenschaften zu.